



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 30 kwietnia 2014 r.

Nr 4 (171)

TREŚĆ

poz.

str.

WYROKI I POSTANOWIENIA

37 – wyrok z dnia 8 kwietnia 2014 r.,	sygn. SK 22/11	549
38 – wyrok z dnia 8 kwietnia 2014 r.,	sygn. K 21/13	564
39 – wyrok z dnia 14 kwietnia 2014 r.,	sygn. U 8/13	574
40 – wyrok z dnia 15 kwietnia 2014 r.,	sygn. SK 48/13	585
41 – wyrok z dnia 15 kwietnia 2014 r.,	sygn. SK 12/13	595
42 – wyrok z dnia 24 kwietnia 2014 r.,	sygn. SK 56/12	611
43 – postanowienie z dnia 1 kwietnia 2014 r.,	sygn. K 42/12	631
44 – postanowienie z dnia 2 kwietnia 2014 r.,	sygn. SK 18/09	637
45 – postanowienie z dnia 2 kwietnia 2014 r.,	sygn. SK 26/13	641
46 – postanowienie z dnia 2 kwietnia 2014 r.,	sygn. SK 26/13	650
47 – postanowienie z dnia 8 kwietnia 2014 r.,	sygn. SK 15/11	651
48 – postanowienie z dnia 15 kwietnia 2014 r.,	sygn. P 11/13	658
49 – postanowienie z dnia 16 kwietnia 2014 r.,	sygn. P 37/13	662

Skorowidze:

– orzeczeń według sygnatur	668
– aktów normatywnych	669
– rzeczowy	673

37

WYROK
z dnia 8 kwietnia 2014 r.
Sygn. akt SK 22/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący
Teresa Liszcz – sprawozdawca
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu w trybie art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654), na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 marca 2014 r., skargi konstytucyjnej spółki Lonza-Nata Teresa Zarębska, Waldemar Michałowski – Spółka jawna o zbadanie zgodności:

art. 178 w związku z art. 180 w związku z art. 176 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.):

- z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie, bez wezwania do usunięcia braków, skargi kasacyjnej niespełniającej wymagań określonych w art. 176 tej ustawy, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 180 w związku z art. 178 i art. 176 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, 1101 i 1529) w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie, bez wezwania do usunięcia braków, skargi kasacyjnej niespełniającej wymogu zamieszczenia w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany:

a) jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą przyzwoitej legislacji,

b) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 78 Konstytucji, a także z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

* Sentencja została ogłoszona dnia 28 kwietnia 2014 r. w Dz. U. poz. 543.

UZASADNIENIE

I

1. Skargą konstytucyjną z 17 czerwca 2011 r., Lonza-Nata Teresa Zarębska, Waldemar Michałowski – Spółka jawna (dalej: skarżąca), zarzuciła, że art. 178 w związku z art. 180 w związku z art. 176 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (ówcześnie: Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) jest niezgodny:

- z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim zaskarżony przepis przewiduje odrzucenie, bez wezwania do usunięcia braków, skargi kasacyjnej niespełniającej wymagań określonych w art. 176 p.p.s.a.

Stan faktyczny leżący u podstaw skargi konstytucyjnej przedstawia się następująco: Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) odrzucił postanowieniem skargę kasacyjną skarżącą od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) z powodu niespełnienia wymogu formalnego wynikającego z art. 176 p.p.s.a., polegającego na niezamieszczeniu w *petitum* skargi kasacyjnej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany.

Zdaniem skarżącej, kwestionowane uregulowanie narusza następujące konstytucyjne prawa: po pierwsze, prawo do rzetelnego rozpoznania sprawy w toku dwuinstancyjnego postępowania sądowego, przez ukształtowanie nadmiernych i niezasadzonych wymogów formalnych zwykłego środka zaskarżenia, utrudniających merytoryczne rozpoznanie sprawy przez sąd drugiej instancji (art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji), po wtóre zaś – prawo do sądu, przez jego niewspółmierne ograniczenie (art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji).

Skarżąca zaakcentowała charakter skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym jako zwyyczajnego środka zaskarżenia, niezależnie od wprowadzenia przymusu adwokacko-radcowskiego, związania NSA granicami skargi kasacyjnej oraz obostrzeń formalnych. W jej opinii, skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym urzeczywistnia konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego wynikającą z art. 78 i art. 176 Konstytucji, a zatem postępowanie przed NSA powinno odpowiadać zasadom wyrażonym w tych przepisach, jak również w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Choć ustawodawca zwykły może określić kształt środków odwoławczych od orzeczeń sądowych wydanych w pierwszej instancji, to jednak nie ma w tym zakresie pełnej swobody, w szczególności zaś regulacje ustawowe nie mogą wyłączyć zasady dwuinstancyjności postępowania ani też naruszać jej istoty przez nieodpowiednie ukształtowanie zasad wnoszenia środków odwoławczych.

Skarżąca podkreśliła, że naruszenie prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd drugiej instancji może polegać między innymi na ustanowieniu formalnych warunków wniesienia środka zaskarżenia czyniących tę czynność nadmiernie utrudnioną. Zwróciła uwagę na utrwaloną praktykę sądów administracyjnych, uznających, że brak elementów konstrukcyjnych skargi kasacyjnej uniemożliwia rozpoznanie sprawy, bo nie może zostać uzupełniony w trybie art. 49 p.p.s.a., stosowanego wyłącznie w razie niespełnienia wymogów wymienionych w pierwszej części art. 176 p.p.s.a. (przed spójnikiem „oraz”). Wymogi skargi kasacyjnej, określone w art. 176 p.p.s.a. po spójniku „oraz”, są traktowane w orzecznictwie sądownoadministracyjnym jako elementy konstrukcyjne, a brak któregośkolwiek z nich oznacza dotknięcie takiej skargi brakiem istotnym i nienaprawialnym w trybie uzupełniania braków formalnych.

Zdaniem skarżącej, ukształtowanie procedury odwoławczej w postępowaniu sądownoadministracyjnym prowadzi – ze względu na nadmierny formalizm oraz nieproporcjonalną sankcję – do ograniczenia jej prawa do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd drugiej instancji. Nie przemawiają za tym ani wzgląd na szybkość postępowania, ani przymus adwokacko-radcowski. O nieproporcjonalności regulacji świadczy to, iż sankcjonuje ona nawet drobną omyłkę pełnomocnika procesowego sporządzającego skargę kasacyjną, gdy tymczasem z innych przepisów wynika, że ustawodawca przewiduje możliwość popełnienia błędów i omyłek nawet przez sam sąd, w tym sąd pierwszej instancji, a zasada dwuinstancyjności postępowania stanowi gwarancję ich usunięcia w toku rozpoznania sprawy przez sąd drugiej instancji.

Naruszenia prawa do sądu, zasady proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń oraz przyzwoitej legislacji skarżąca upatruje w automatycznym odrzucaniu skargi kasacyjnej bez wzywania do usunięcia jej braków. Jej zdaniem, kwestionowane przepisy nie określają precyzyjnie przyczyn niedopuszczalności skargi kasacyjnej w odniesieniu do jej wymogów formalnych i konstrukcyjnych. W p.p.s.a. brakuje wyraźnej podstawy odrzucenia skargi kasacyjnej bez wzywania strony do jej uprzedniego uzupełnienia, co jest sprzeczne z zasadą przyzwoitej

legislacji, ponieważ regulacja taka jest niejasna i nieprecyzyjna, a w konsekwencji narusza dyrektywę kształtowania prawa w sposób wzbudzający zaufanie obywateli.

Skarżąca wskazała, że brak w *petitum* skargi kasacyjnej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany nie uniemożliwia merytorycznego rozpoznania skargi, ponieważ przepisy normujące uprawnienia orzecznicze NSA nie przyznają mu kompetencji zmiany orzeczenia sądu pierwszej instancji. Możliwe jest zatem tylko uchylenie orzeczenia WSA, a ponadto zakres zaskarżenia możliwy jest do wyprowadzenia z innych elementów skargi, takich jak oznaczenie zakresu zaskarżenia orzeczenia, podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia, czy wartości przedmiotu zaskarżenia. Skarżąca wyjaśniła, że skoro wyrok sądu pierwszej instancji został zaskarżony w całości, a sądowi drugiej instancji przysługuje wyłącznie uprawnienie do jego uchylenia, to niezamieszczenie w skardze kasacyjnej dodatkowego wniosku w tej sprawie nie powinno rzutować na możliwość merytorycznego rozpoznania skargi kasacyjnej.

Skarżąca zarzuciła zaskarżonej regulacji brak spójności oraz wewnętrznej logiki, a także brak precyzji i jasności, ponieważ:

- w art. 176 p.p.s.a. nie dokonano wyraźnego podziału na elementy formalne i konstrukcyjne skargi kasacyjnej, a ów dychotomiczny podział opiera się wyłącznie na interpretacji przez sądy spójnika „oraz”, który – będąc operatorem koniunkcji – mógłby zostać zastąpiony przecinkiem,

- z art. 178 i art. 180 p.p.s.a. nie można wprost wywieść braku podstaw wzywania strony skarżącej do uzupełnienia braków formalnych skargi kasacyjnej innych niż elementy pisma procesowego,

- element konstrukcyjny skargi kasacyjnej w postaci wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany został ukształtowany błędnie, gdyż NSA nie może zmienić wyroku sądu pierwszej instancji.

W opinii skarżącej, zasada sprawiedliwości proceduralnej wymaga ukształtowania postępowania odwoławczego w sposób, który nie ogranicza nadmiernie możliwości merytorycznego rozpatrzenia sprawy w toku postępowania odwoławczego. Tymczasem zaskarżone przepisy umożliwiają odrzucenie skargi kasacyjnej *a limine* bez merytorycznego jej rozpoznania i to w sytuacji, gdy brak jednego z elementów skargi wynikał z oczywistej omyłki niewpływającej na jej merytoryczną zasadność.

Skarżąca podkreśliła, że prawo do rzetelnego i sprawiedliwego postępowania nie może podlegać ograniczeniom innym niż dopuszczalne na mocy art. 31 ust. 3 Konstytucji, formułującego przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Dążenie do przyspieszenia i usprawnienia postępowania nie może odbywać się kosztem prawa do sądu, bo na rzecz szybkości rozpoznania sprawy nie można poświęcić ochrony praw podmiotowych. Skarżąca zwróciła uwagę, że wzywanie do usunięcia braków nie musi angażować czasu sądu, ponieważ może być wykonywane przez personel pomocniczy, a sama rezygnacja z tej czynności niekoniecznie przyspiesza postępowanie; wezwanie tylko nieznacznie odwleka decyzję o formalnym potraktowaniu środka zaskarżenia, ale za to eliminuje zarzewie sporów i zapobiega ewentualnym zażaleniom, których rozpatrzenie trwa dłużej niż termin usunięcia braków.

2. W piśmie z 16 lutego 2012 r., Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko, że art. 180 w związku z art. 178 w związku z art. 176 p.p.s.a. w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie – bez wezwania do usunięcia braków – skargi kasacyjnej niespełniającej wymogu zamieszczenia w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany, jest zgodny z art. 2 Konstytucji i jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 78 Konstytucji. W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu stwierdził, że powodem odrzucenia przez NSA skargi kasacyjnej skarżącej było niezawarcie w niej jednego z konstrukcyjnych elementów – wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany. Tym samym kontrola konstytucyjności powinna ograniczać się do tego właśnie zagadnienia, nie obejmując pozostałych wymagań materialnych skargi wymienionych w art. 176 p.p.s.a. po spójniku „oraz”. W jego opinii, *petitum* skargi konstytucyjnej zostało ujęte zbyt szeroko, ponieważ – jako przedmiot kontroli – został w nim wymieniony cały art. 176 p.p.s.a., w zakresie wszystkich konstrukcyjnych przesłanek skargi kasacyjnej, a kontrola jego konstytucyjności w takim kształcie miałaby charakter kontroli abstrakcyjnej. Z tego powodu wniósł on o umorzenie postępowania w zakresie, w jakim skarga konstytucyjna odnosi się do elementów konstrukcyjnych skargi kasacyjnej innych niż zawarcie w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zasadniczym przedmiotem kontroli powinien być art. 180 p.p.s.a. nie zaś art. 178 p.p.s.a., ponieważ to właśnie art. 180, w związku z art. 178 p.p.s.a., został powołany jako podstawa prawna

postanowienia NSA o odrzuceniu skargi kasacyjnej. Art. 176 i art. 178 p.p.s.a. pozostają wprawdzie w ścisłej merytorycznej relacji z art. 180 tejże ustawy, ale mają charakter drugoplanowy.

Marszałek Sejmu szczegółowo przeanalizował charakter skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a następnie stwierdził, że NSA odrzuca – bez wezwania do usunięcia braków – skargę kasacyjną niezawierającą określonego elementu konstrukcyjnego. Podkreślił jednak, że taki skutek braku nie wynika *expressis verbis* z kwestionowanej ustawy, lecz wynika z jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych. Skoro wykładnia i sposób stosowania zaskarżonych przepisów są stałe i nie budzą wątpliwości ani w orzecznictwie, ani w literaturze przedmiotu, to uzasadnione jest przyjęcie, iż przepisy te mają taką właśnie normatywną treść i w tym kształcie powinny podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Marszałek Sejmu obszernie uzasadnił znaczenie formalizmu skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, stwierdził też, że za jej odrzuceniem bez wezwania do uzupełnienia braków przemawiają: potrzeba zapewnienia sprawnego przebiegu postępowania oraz realizacja postulatu pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego w tym postępowaniu, przymus adwokacko-radcowski, usprawiedliwiający rygorizm formalny, ponadto zaś specyfika postępowania sądowoadministracyjnego, poprzedzonego dwuinstancyjnym postępowaniem administracyjnym. Mimo to uznał, że argumentacja ta jest niewystarczająca do uzasadnienia zgodności kwestionowanej regulacji z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Marszałek Sejmu podkreślił, że wymiar sprawiedliwości jest sprawowany między innymi przez sądy administracyjne, a konstytucyjne prawo do sądu oraz zasada instancyjności (zaskarżalności) mają tu pełne zastosowanie. Dlatego postępowanie sądowoadministracyjne powinno zapewniać realizację konstytucyjnego prawa strony do rozpatrzenia jej sprawy przez sądy dwóch instancji i niedopuszczalne jest naruszenie tego prawa nawet pośrednio – przez ustanowienie formalnych warunków wniesienia środka odwoławczego nadmiernie utrudniających skorzystanie z niego, a więc niespełniających testu proporcjonalności. Obowiązująca regulacja jest przejawem nadmiernego formalizmu, choć sam wymóg zawarcia w skardze kasacyjnej określonych elementów, których brak wyklucza przyjęcie skargi do rozpoznania, może być uznany za zasadny. Niemniej zarzut nieproporcjonalności trzeba odnieść do swoistej sankcji – odrzucenia skargi kasacyjnej bez wezwania do uzupełnienia braku, nawet gdy brak ów nie uniemożliwia merytorycznego rozpoznania skargi kasacyjnej, gdyż treść żądania można ustalić na podstawie innych jej elementów. Odrzucenie skargi kasacyjnej prowadzi do uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia WSA, choćby nawet z merytorycznego punktu widzenia było ono wadliwe. Tym samym nazbyt rygorystyczne wymogi formalne mogą prowadzić do utrzymania w obrocie prawnym wadliwych decyzji administracyjnych.

Odnosząc się do wynikających z art. 2 Konstytucji zasad przyzwoitej legislacji oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, Marszałek Sejmu stwierdził, że zarzuty w tym zakresie są bezzasadne, bo w judykaturze i doktrynie przepisom tym nadawana jest jednolita treść. Kategoryzacja elementów skargi kasacyjnej jest wynikiem wykładni językowej art. 176 p.p.s.a., opartej na funkcji rozdzielającej spójnika „oraz”. Zarazem przyjęcie, że sanowane – w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a. – są tylko wady skargi kasacyjnej jako pisma procesowego (nie zaś uchybienia w zakresie elementów konstrukcyjnych), stanowi wynik wykładni językowej oraz systemowej, nawiązującej do umiejscowienia wymienionych przepisów w ogólnym rozdziale p.p.s.a.

Zdaniem Marszałka Sejmu, bezzasadny jest również zarzut naruszenia zasady przyzwoitej legislacji wskutek nieprzyznania NSA uprawnienia do zmiany wyroku pierwszej instancji, choć mogłoby to wynikać z brzmienia art. 176 p.p.s.a. Przyjmuje się bowiem w doktrynie, że wniosek o zmianę zaskarżonego orzeczenia należy rozumieć jako żądanie jego uchylenia i rozpoznania skargi na podstawie 188 p.p.s.a.

Marszałek Sejmu podkreślił, że ewentualny wyrok stwierdzający niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów będzie miał charakter zakresowy i wyeliminuje niekonstytucyjną normę prawną nakazującą odrzucenie skargi kasacyjnej bez wezwania do uzupełnienia braku konstrukcyjnego – wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany. Poza zakresem derogacji pozostaną jednak inne wypadki odrzucenia kasacji z powodu braków konstrukcyjnych. Tym samym nastąpi różnicowanie sankcji związanych z brakami w zakresie konstrukcyjnych elementów skargi kasacyjnej (braki dotyczące pozostałych elementów konstrukcyjnych pozostaną brakami nieusuwalnymi). W tej sytuacji, ponieważ przywrócenie stanu konstytucyjności będzie wymagało interwencji ustawodawcy, Marszałek Sejmu wniósł o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej wspomnianych przepisów w trybie art. 190 ust. 3 Konstytucji.

3. W piśmie z 27 marca 2012 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że art. 180 w związku z art. 178 i w związku z art. 176 p.p.s.a. w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie – bez wezwania do usunięcia braków – skargi kasacyjnej niespełniającej wymogu zamieszczenia w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31

ust. 3 oraz z art. 78 Konstytucji, a także z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, jest natomiast zgodny z – także wywodzoną z art. 2 Konstytucji – zasadą przyzwoitej legislacji. Stwierdził on brak precyzji skargi konstytucyjnej w określeniu zakresu zaskarżenia, bo podstawą prawną orzeczenia ostatecznie rozstrzygającego o konstytucyjnych prawach skarżącej jest art. 180 w związku z art. 178 i w związku z art. 176 p.p.s.a., a i to tylko w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie skargi kasacyjnej, w której nie zamieszczono wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany. W pozostałym zakresie – odnoszącym się do spełnienia przez skargę kasacyjną innych wymagań odnoszących się do pisma w postępowaniu sądowym oraz pozostałych elementów konstrukcyjnych – Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

Analizując zarzuty skarżącej, Prokurator Generalny stwierdził, że konsekwencją prawa do zaskarżania orzeczeń jest zakaz – co do zasady – orzekania przez sąd drugiej instancji ponad żądanie skarżącego. Dlatego zamieszczenie w skardze kasacyjnej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany jest niezbędne dla wyznaczenia granic jej rozpoznawania przez NSA. Charakter prawny skargi kasacyjnej i jej rola w systemie wymiaru sprawiedliwości, w połączeniu z przymusem adwokacko-radcowskim, przemawiają za dopuszczalnością wprowadzenia przez ustawodawcę określonych wymogów formalnych. Niemniej jednak istotą problemu konstytucyjnego jest – w opinii Prokuratora Generalnego – nadmierny rygorizm regulacji, sprowadzający się do odrzucenia wybrakowanej skargi kasacyjnej bez wezwania strony do usunięcia braku. Cel regulacji nie usprawiedliwia aż takiego rygoryzmu, zwłaszcza że odrzucenie skargi kasacyjnej następuje tylko w razie niedochowania wymagań szczególnych, a w razie stwierdzenia braków usuwalnych sąd i tak ma obowiązek wezwania strony do ich uzupełnienia. Odstąpienie od wezwania do usunięcia braku elementu konstrukcyjnego skargi kasacyjnej nie oznacza, że kwestionowana regulacja automatycznie sprzyja szybkości postępowania sądownoadministracyjnego, a w tych okolicznościach trudno uznać szybkość postępowania sądownoadministracyjnego za wartość usprawiedliwiającą nadmierny rygorizm, gdy żadnej innej wartości za nim przemawiającej wskazać nie można.

Odnosząc się do przymusu adwokacko-radcowskiego, Prokurator Generalny stwierdził, że kontrolowana regulacja nie służy podniesieniu rzetelności, sumienności ani jakości usług profesjonalnych pełnomocników, co prowadziłoby do wzmoczenia ochrony prawnej stron postępowania. Strona reprezentowana przez zawodowego pełnomocnika działa w zaufaniu do jego umiejętności zawodowych także w zakresie sporządzenia skargi kasacyjnej. Zarazem jednak to ona ponosi konsekwencję niedopełnienia obowiązków przez profesjonalnego pełnomocnika, stając wobec nieodwracalnych, negatywnych skutków jego nieprofesjonalnych działań. Ryzyko negatywnych następstw ponosi więc nie podmiot odpowiedzialny za należyte sporządzenie skargi kasacyjnej, lecz strona postępowania, a konsekwencją błędu formalnego profesjonalnego pełnomocnika jest odrzucenie skargi kasacyjnej, a przez to zamknięcie stronie drogi do merytorycznego rozpatrzenia sprawy przez NSA. Prokurator Generalny odrzucił pogląd, że cięższe i dolegliwsze dla stron skutki uchybień formalnych ich pełnomocników wymuszają na nich poprawę jakości i staranności świadczonej pomocy. Podkreślił też, że negatywne skutki ustawowej regulacji nie są rekompensowane prawem strony do ubiegania się o odszkodowanie za szkodę poniesioną wskutek odrzucenia wybrakowanej skargi kasacyjnej, ponieważ obowiązkowe ubezpieczenie pełnomocnika od odpowiedzialności cywilnej – niezależnie od trudności proceduralnych związanych z jego wyegzekwowaniem – nie może być postrzegane jako ekwiwalent merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez NSA. Tym samym kwestionowana regulacja wypacza – zdaniem Prokuratora Generalnego – istotę i cel przymusu adwokacko-radcowskiego, który w założeniu miał gwarantować stronie profesjonalną i rzetelną obsługę prawną, a tym samym właściwą ochronę jej praw.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że kwestionowane rozwiązanie skutkuje nieodwracalnym pozbawieniem strony możliwości rozpoznania sprawy przez NSA, pośrednio pozbawiając ją konstytucyjnych praw i wolności, których ochrony zamierzała dochodzić. Dzieje się tak między innymi dlatego, że – ze względu na bieg określonych w p.p.s.a. terminów zaskarżenia (art. 177 § 1) i stosunkowo krótki czas na złożenie skargi kasacyjnej – w praktyce najczęściej niemożliwe jest ponowne wniesienie skargi kasacyjnej pozbawionej uchybień, a skarga kasacyjna, której braki w zakresie elementów konstrukcyjnych usunięto po upływie terminu jej wniesienia, również ulega odrzuceniu.

Prokurator Generalny podkreślił, że postępowanie sądownoadministracyjne powinno spełniać standardy konstytucyjne dotyczące zaskarżalności orzeczenia pierwszej instancji oraz dwuinstancyjności postępowania sądowego. Niedopuszczalne jest ustanowienie wymagań nadmiernie utrudniających korzystanie z prawa do zaskarżania orzeczeń WSA. Rygorizm kwestionowanej regulacji prowadzi do pozostawienia w obrocie prawnym wadliwych wyroków WSA (a przez to – niejednokrotnie – również wadliwych rozstrzygnięć organów administracji),

które zostałyby uchylone w razie ich merytorycznej kontroli przez NSA. Wobec jednolitej i rygorystycznej linii orzeczniczej sądów administracyjnych dotyczy to również sytuacji, w których treść żądania skarżącego byłaby możliwa do ustalenia na podstawie pozostałych elementów skargi kasacyjnej.

W tych okolicznościach Prokurator Generalny uznał, że kwestionowana regulacja nie spełnia testu proporcjonalności. Skumulowanie wymogów skargi kasacyjnej w zakresie jej elementów konstrukcyjnych oraz skutków procesowych braków w tym zakresie, stanowi nieproporcjonalne nagromadzenie w kwestionowanej regulacji środków dyscyplinujących, co godzi w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dotkliwość tej regulacji należałoby – jego zdaniem – zrekompensować możliwością usunięcia przez pełnomocnika wskazanego braku skargi kasacyjnej, w wyniku wezwania przez sąd.

Prokurator Generalny za niezasadny uznał natomiast zarzut naruszenia zasad przyzwoitej legislacji, ponieważ – w jego opinii – kwestionowane przepisy są na tyle dookreślone, precyzyjne i jednoznaczne, że nie budzą wątpliwości co do swego znaczenia, na co wskazuje jednolite orzecznictwo sądów administracyjnych oraz poglądy przedstawicieli doktryny. Kwestionowana norma prawna dekodowana jest z zaskarżonych przepisów z zastosowaniem powszechnie przyjętych metod wykładni. Zasad tych nie narusza także określenie w art. 176 p.p.s.a. wymogu zamieszczenia w skardze kasacyjnej wniosku o zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanej zmiany, gdy NSA nie ma prawa do zmiany zaskarżonego orzeczenia sądu pierwszej instancji. Przyjmuje się bowiem, że wnoszący skargę kasacyjną nie ponosi ujemnych konsekwencji posłużenia się nazewnictwem przyjętym w art. 176 p.p.s.a., a przez wniosek strony o zmianę zaskarżonego orzeczenia należy rozumieć żądanie jego uchylenia i rozpoznania skargi na podstawie art. 188 p.p.s.a.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich, pismem z 16 listopada 2011 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

II

Zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), skarga konstytucyjna może być rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym, jeżeli z przedstawionych na piśmie stanowisk uczestników postępowania bezspornie wynika, że akt normatywny, na podstawie którego sąd orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego, jest niezgodny z Konstytucją.

Z przedstawionych w sprawie stanowisk Sejmu i Prokuratora Generalnego wynika, że podzielili oni zawartą w skardze konstytucyjnej ocenę zakwestionowanej regulacji. W tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny ocenił jej niezgodność z Konstytucją jako bezsporną i dlatego rozpoznanie skargi konstytucyjnej i wydanie wyroku nastąpiło na posiedzeniu niejawnym.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres zaskarżenia, kwestie formalne, istota problemu konstytucyjnego.

1.1. Przedmiotem skargi konstytucyjnej spółki jawnej Lonza-Nata Teresa Zarębska, Waldemar Michałowski (dalej: skarżąca), jest art. 178 w związku z art. 180 i w związku z art. 176 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), któremu skarżąca zarzuca – jako całości – niezgodność z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji, a w zakresie, w jakim regulacja ta przewiduje odrzucenie, bez wezwania do usunięcia braków, skargi kasacyjnej niespełniającej wymagań określonych w art. 176 p.p.s.a. – niezgodność z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 79 Konstytucji, skarga konstytucyjna może dotyczyć przepisu „na podstawie którego sąd (...) orzekł ostatecznie o (...) wolnościach lub prawach” skarżącego. Ostatecznym orzeczeniem w sprawie leżącej u podstaw niniejszej skargi konstytucyjnej jest postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) o odrzuceniu skargi kasacyjnej. Zostało ono wydane – ze względu na niezawarcie w niej jednego z elementów konstrukcyjnych – na wskazanej w uzasadnieniu podstawie: art. 180 w związku z art. 178 p.p.s.a. Takie sformułowanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia NSA zgodne jest ze wskazaniem jurysprudencki (zob. B. Gruszczyński, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 520).

W tych okolicznościach przedmiotem zaskarżenia powinna być właśnie taka sekwencja przepisów p.p.s.a., i to ona będzie przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, baczącego na zasadę *falsa demonstratio non nocet*. Oczywiście wskazanie przez skarżącą art. 176 p.p.s.a. jako przepisu związkowego jest prawidłowe, bo tylko w połączeniu z nim można odkodować normę prawną, która doprowadziła do odrzucenia skargi kasacyjnej.

1.2. Zgodnie z zakwestionowanymi przepisami – w szyku wyżej ustalonym – NSA odrzuca na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną, jeżeli podlegała ona odrzuceniu przez WSA (art. 180 p.p.s.a.), a więc skargę kasacyjną wniesioną po upływie terminu lub z innych przyczyn niedopuszczalną, jak również skargę kasacyjną, której braków strona nie uzupełniła w terminie (art. 178 p.p.s.a.).

Art. 176 p.p.s.a. określa wymogi stawiane skardze kasacyjnej, która – zgodnie z nim – powinna czynić zadość wymaganiom przepisanych dla pisma w postępowaniu sądowym oraz zawierać: oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części, przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie, a także wnioski o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany. Istnieją zatem, na gruncie tego przepisu, dwie – oddzielone spójnikiem „oraz” – grupy wymagań, które skarga kasacyjna powinna spełniać: wymagania formalne odnoszące się do każdego pisma w postępowaniu sądowoadministracyjnym (wynikające z art. 46 i art. 47 p.p.s.a.) oraz wymagania materialne, inaczej zwane konstrukcyjnymi, odnoszące się tylko do skargi kasacyjnej, stanowiące o jej istocie.

Braki formalne mogą zostać uzupełnione w trybie art. 49 p.p.s.a. (stosowanego przez NSA na mocy art. 193 p.p.s.a.), natomiast niespełnienie wymagań materialnych nie może zostać sanowane, a pominięcie któregoś z wymaganych elementów powoduje, że skarga kasacyjna uznawana jest za zawierającą brak istotny i nienaprawialny, przez co podlega odrzuceniu. Stanowisko takie jednolicie zajmują sądy administracyjne (tak między innymi postanowienia NSA z 16 marca 2004 r., sygn. akt FSK 209/04, ONSAiWSA nr 1/2004, poz. 13 z gloszą A. Skoczylasa, OSP nr 6/2004, poz. 73 i 21 czerwca 2004 r., sygn. akt FSK 182/04, Lex nr 129855), jest też ono akceptowane w doktrynie (zob. np.: H. Knysiak-Molczyk, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2009, s. 141 i 281 oraz J. Drachal, A. Wiktorowska, R. Stankiewicz, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 599).

Przedstawiając w skrócie postępowanie sądów administracyjnych po wniesieniu skargi kasacyjnej, wskazać trzeba, że ma ono dwa etapy. Najpierw skarga kasacyjna badana jest przez WSA pod kątem tego, czy odpowiada wymaganiom formalnym i czy został od niej uiszczony wpis w należytej wysokości. Jeśli skarga kasacyjna nie spełnia wymogów stawianych pismu procesowemu w postępowaniu sądowoadministracyjnym, przewodniczący właściwego wydziału WSA wzywa do jej uzupełnienia lub poprawienia w terminie siedmiu dni. W razie stwierdzenia wniesienia skargi kasacyjnej po upływie terminu lub jej niedopuszczalności z innych przyczyn albo nieuzupełnienia braków w wyznaczonym terminie powinno nastąpić jej odrzucenie przez WSA (na jego postanowienie w tej sprawie przysługuje zażalenie do NSA – art. 194 § 1 pkt 7 p.p.s.a.). Jeśli skarga spełnia – w ocenie WSA – wymogi formalne, sąd ten przedstawia akta sprawy NSA, który ponownie bada tę kwestię i decyduje o dalszym postępowaniu. Innymi słowy, NSA prowadzi postępowanie kontrolne w stosunku do tzw. postępowania międzyinstancyjnego prowadzonego przez WSA, ponieważ stwierdzenie przez ten ostatni sąd dopuszczalności skargi kasacyjnej nie jest ostateczne ani wiążące dla NSA. Przewodniczący wydziału NSA, uznając, że WSA przeoczył uchybienia w zakresie wymagań wynikających z art. 176 p.p.s.a., kieruje sprawę do rozpatrzenia na posiedzeniu niejawnym. Jeśli stwierdzone braki należą do kategorii usuwalnych, NSA zwraca skargę kasacyjną WSA, aby ten – zgodnie ze swymi kompetencjami – wezwał skarżącego do uzupełnienia owych braków. Jeśli natomiast braki należą do kategorii nieusuwalnych, NSA postanawia o jej odrzuceniu.

W zgodnej opinii judykatury i doktryny, nieusuwalność braków należących do drugiej kategorii wynika z tego, że pominięcie któregoś z elementów konstrukcyjnych skargi kasacyjnej uniemożliwia sądowi administracyjnemu ocenę zgodności z prawem zaskarżonego orzeczenia, i to kwestionuje skarżącą.

1.3. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że skarga konstytucyjna jest środkiem uruchamiania kontroli konkretnej, mogącej dotyczyć jedynie regulacji, która została rzeczywiście zastosowana podczas wydania ostatecznego orzeczenia o prawach lub wolnościach skarżącego. W okolicznościach rozpatrywanej sprawy przepisy p.p.s.a. mogą być zatem przedmiotem zaskarżenia tylko w takim zakresie, w jakim legły u podstaw ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy skarżącej przez NSA.

Powodem odrzucenia skargi kasacyjnej skarżącej przez NSA było niezawarcie w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia (czyli wyroku WSA) z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany. Tylko w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny mógł więc kontrolować zakwestionowane przepisy. Ich badanie w pozostałym zakresie (w odniesieniu do pozostałych elementów konstrukcyjnych) i orzekanie o nich było niedopuszczalne.

Spowodowało to konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Wobec powyższego, przedmiotem rozpatrywanej przez Trybunał Konstytucyjny sprawy jest zgodność art. 180 w związku z art. 178 i art. 176 p.p.s.a. w zakresie, w jakim wynika z nich nakaz odrzucenia, bez wezwania do usunięcia braków, skargi kasacyjnej niezawierającej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 oraz z art. 78 Konstytucji.

1.4. Trybunał Konstytucyjny odnotowuje, że będący przedmiotem kontroli art. 180 p.p.s.a. był już przedmiotem jego wyrokowania. W wyroku z 7 marca 2006 r., sygn. SK 11/05 (OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 27), Trybunał Konstytucyjny orzekł o jego zgodności z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji oraz nieadekwatności art. 77 ust. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w tej sprawie. W tej sytuacji konieczne jest rozważenie, czy postępowanie nie powinno zostać umorzone. Zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „wcześniejsze rozpatrzenie (...) konstytucyjności określonego przepisu z punktu widzenia tych samych zarzutów nie pozostaje bez znaczenia dla (...) sprawy, w której przedmiotem kontroli jest ów przepis. (...) uprzednie orzeczenie o zgodności określonego przepisu z tymi samymi wzorcami kontroli rodzi konieczność wydania rozstrzygnięcia opartego na zasadzie *ne bis in idem*, która (...) zapewnia stabilizację sytuacji powstałych wskutek ostatecznego orzeczenia” (postanowienie z 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94).

W rozpatrywanej w 2006 r. sprawie skarżący zakwestionowali art. 180 p.p.s.a. w związku z art. 194 § 1 pkt 7 p.p.s.a., przewidujące zaskarżalność w trybie zażalenia postanowienia o odrzuceniu skargi kasacyjnej przez WSA. Zarzucali przepisom p.p.s.a., że z jednej strony przewidują, iż odrzucenie skargi kasacyjnej musi podlegać kontroli instancyjnej, z drugiej jednak – nie dają możliwości zaskarżenia takiego postanowienia wydanego przez NSA. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że postanowienie NSA wydane na podstawie art. 180 p.p.s.a. jest w istocie orzeczeniem sądu drugiej instancji, niezasadne są więc zarzuty naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania i zamknięcia drogi sądowej.

W tych okolicznościach stwierdzić trzeba, że problematyka odrzucania skarg kasacyjnych w postępowaniu sądownoadministracyjnym ze względu na ich braki, do usunięcia których strona nie jest wzywana, nie była jeszcze przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, nie ziszcila się zatem przesłanka *ne bis in idem*, a postępowanie w niniejszej sprawie może się toczyć bez przeszkód.

1.5. Trybunał Konstytucyjny dostrzega również konieczność odniesienia się do wyroku z 12 lipca 2011 r., sygn. SK 49/08 (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 55), w którym za zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji uznał art. 424⁸ § 1 w związku z art. 424⁵ § 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (ówcześnie: Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2014 r. poz. 101; dalej: k.p.c.) w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie – bez wezwania do usunięcia braków – skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia niespełniającej wymogu wskazania przepisu prawa, z którym zaskarżone orzeczenie jest niezgodne.

Na pierwszy rzut oka wydawać się może, że zawarte w uzasadnieniu tego wyroku twierdzenia mogłyby znaleźć zastosowanie w odniesieniu do rozpatrywanej obecnie sprawy. Istotnie bowiem, że – stanowiącej element prawa do sądu – zasady sprawiedliwości proceduralnej nie wynika uniwersalny obowiązek sądu wzywania stron do usuwania braków wniesionych nieprawidłowo środków procesowych, a wprost przeciwnie – naturalną konsekwencją niespełnienia wymagań przewidzianych dla określonego instrumentu procesowego jest jego odrzucenie przez sąd.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w niniejszej sprawie nie można było *per analogiam* zastosować użytej we wspomnianej sprawie argumentacji, choćby z powodu zasadniczej odmienności przedmiotów kontroli w obu tych sprawach, a mianowicie skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wydanego w postępowaniu cywilnym. Odmiennosc ta wynika już z samego charakteru obu środków prawnych. Oto bowiem skarga kasacyjna, przysługująca od nieprawomocnego orzeczenia WSA, jest zwykłym środkiem zaskarżenia, a jej celem jest doprowadzenie do uchylenia lub zmiany zaskarżonego orzeczenia pierwszej instancji. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest natomiast jednym z nadzwyczajnych środków zaskarżenia, niemającym na celu wzruszenia prawomocnego orzeczenia, lecz uznanie jego sprzeczności z prawem, bez jego uchylenia albo zmiany.

Nie bez znaczenia pozostaje również zróżnicowanie czasu, w którym można skorzystać z obu tych instrumentów prawnych. Skarga kasacyjna może zostać wniesiona w ciągu 30 dni od daty doręczenia stronie odpisu orzeczenia WSA z uzasadnieniem (art. 177 § 1 p.p.s.a.), co jest terminem na tyle krótkim, że – jak już wspomniano

wyżej – jej odrzucenie przez NSA z powodu braku elementu konstrukcyjnego uniemożliwia w praktyce jej ponowne, skuteczne wniesienie. Tymczasem termin wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wynosi dwa lata od uprawomocnienia się orzeczenia (art. 424⁶ § 1 k.p.c.), a zatem w razie jej odrzucenia z powodu braków, możliwe jest – z reguły (o ile strona „mieści się” w dwuletnim terminie) – ponowne jej wniesienie po uzupełnieniu braków. Tak więc skutek procesowy odrzucenia skargi kasacyjnej jest w zasadzie definitywny, w przeciwieństwie do skutku odrzucenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Istotne znaczenie ma również ranga braku formalnego powodującego odrzucenie skargi kasacyjnej. Niezamięszczenie w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany nie może być bowiem traktowane na równi z niewskazaniem w skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przepisu prawa, z którym to orzeczenie jest niezgodne.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny uznał nierelevantność przedstawionej w sprawie o sygn. SK 49/08 argumentacji, uzasadniającej konstytucyjność ówczesnie zaskarżonych przepisów k.p.c., w odniesieniu do oceny przepisów zaskarżonych w niniejszej sprawie, dotyczących skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

1.6. Rozpatrywana sprawa wynikła na gruncie, akceptowanej w literaturze, stałej i jednolitej praktyki sądów administracyjnych, polegającej na odrzucaniu skarg kasacyjnych niezawierających tak zwanych elementów konstrukcyjnych, bez wezwania stron do usunięcia braków, w szczególności – w kontekście niniejszej sprawy – braku wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany. Praktyka ta nie wynika wprost z przepisów p.p.s.a., oparta jest jednak na wykładni jego przepisów. Ani ta wykładnia, ani też oparty na niej sposób stosowania zaskarżonych przepisów nie budzą wątpliwości w orzecznictwie i literaturze przedmiotu (zob. cz. III pkt 1.2. uzasadnienia). Uznać zatem trzeba, że treść normatywna zaskarżonych przepisów została utrwalona w czasie wieloletniego ich jednolitego stosowania, a – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – „naruszenie prawa do sądu (...) może być wynikiem działania (...) organów wymiaru sprawiedliwości” (wyrok z 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61).

1.7. Istota problemu przedstawionego Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozstrzygnięcia sprowadza się do tego, czy – wynikająca z art. 180 w związku z art. 178 i art. 176 p.p.s.a. – norma prawna, nakazująca odrzucenie skargi kasacyjnej bez wezwania do usunięcia braku, polegającego na niezawarcu w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany, nie stanowi nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do sądu i prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, nie narusza zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także – czy przepisy te nie łamią zasady poprawnej legislacji.

2. Charakter skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym; historia regulacji.

2.1. Trybunał Konstytucyjny uznaje za potrzebne przypomnienie, że celem postępowania sądowoadministracyjnego jest kontrola legalności działań administracji publicznej, w tym eliminacja wadliwych rozstrzygnięć organów administracji z obrotu prawnego. W ten sposób zapewniana jest ochrona indywidualnych racji podmiotów skarżących, a także chroniony jest interes publiczny, przejawiający się między innymi w zapewnieniu możliwie najpełniejszej realizacji zasady legalizmu, wynikającej z art. 7 Konstytucji.

Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym ma charakter zwyczajnego środka zaskarżenia nieprawomocnych orzeczeń WSA (tak np. J. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 442). Oznacza to, że – odmiennie niż w wypadku skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego w postępowaniu cywilnym – NSA jest sądem drugiej instancji, a nie szczególnym sądem rozpatrującym nadzwyczajne środki zaskarżenia. Tym samym uznać trzeba, że skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym, choć nie można jej utożsamiać z apelacją w postępowaniu przed sądami powszechnymi, realizuje przewidzianą w Konstytucji zasadę dwuinstancyjności postępowania i – jako taka – powinna być pod tym kątem efektywnie ukształtowana.

Skarga kasacyjna jest środkiem sformalizowanym, a jej skutkiem jest wszczęcie postępowania przed sądem drugiej instancji, o ile spełnia ona warunki w zakresie: legitymacji (art. 173 § 2 p.p.s.a.), terminu wniesienia (art. 177 p.p.s.a.), sporządzenia przez osobę uprawnioną (art. 175 p.p.s.a.), a także zachowania wymagań formalnoprawnych i konstrukcyjnych (art. 176 w związku z art. 174 p.p.s.a.); do 9 kwietnia 2010 r. włącznie,

pozostawiano bez rozpoznania albo odrzucano bez wezwania nienależycie opłacone pisma podlegające opłacie stałej, wnoszone przez adwokatów lub radców prawnych (art. 221 p.p.s.a. uchylony z dniem 10 kwietnia 2010 r.).

2.2. Przepisy p.p.s.a. dotyczące skargi kasacyjnej były niewątpliwie wzorowane na przepisach k.p.c. o kasacji w postępowaniu cywilnym, w kształcie ówczesnie obowiązującym. Art. 393³ k.p.c., dodany w roku 1996, początkowo miał brzmienie dokładnie takie jak późniejszy art. 176 p.p.s.a. (innymi słowy przepis p.p.s.a. stanowi powtórzenie art. 393³ k.p.c. w jego brzmieniu pierwotnym). Wskazany przepis k.p.c. został jednak zmieniony (ustawą z dnia 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, Dz. U. Nr 48, poz. 554) w taki sposób, że w oddzielnych paragrafach wymieniał wymagania formalne i konstrukcyjne skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym. Z kolei art. 393⁵ k.p.c., od czasu zmiany (ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 172, poz. 1804) wyraźnie wskazywał braki formalne, do których uzupełnienia należy stronę wezwać, i braki skutkujące jej odrzuceniem bez wezwania do uzupełnienia. Oba „pierwotory” art. 176 i art. 178 p.p.s.a. – odpowiednio art. 393³ i art. 393⁵ k.p.c., uchylone zostały ustawą z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98).

Oparcie przepisów p.p.s.a. na wzorcu zaczerpniętym z k.p.c. było rozwiązaniem krytykowanym w literaturze, a Trybunał Konstytucyjny – w wyroku z 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108) – podkreślił odmienny charakter skarg kasacyjnych w każdym z tych postępowań, ponieważ: „W postępowaniu przed sądami cywilnymi skarga kasacyjna jest środkiem odwoławczym kierowanym w toku instancji do Sądu Najwyższego w celu ostatecznej kontroli zgodności z prawem orzeczeń sądów II instancji. W postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest to natomiast środek zaskarżenia orzeczeń pierwszoinstancyjnych”. Zwrócił również uwagę na odmienność roli sądów administracyjnych, „które (...) kontrolują działalność administracji publicznej (...) pod względem zgodności z prawem. Nie stosują (...) prawa materialnego w taki sposób, jak czynią to sądy powszechne (...)”.

3. Analiza zarzutów skargi konstytucyjnej.

Analizując zarzuty skargi konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny skrótkowo przedstawi wzorce kontroli (ich szczegółowe definiowanie uznając za zbędne, wobec bogatego orzecznictwa, znanego – jak na to wskazują przedstawione stanowiska – uczestnikom postępowania), a następnie w ich świetle oceni zaskarżone przepisy.

Jak wspomniano wcześniej, wzorcami kontroli są w niniejszej sprawie po pierwsze art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji, po wtóre zaś jej art. 78. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 2 Konstytucji prawidłowo wskazany został w skardze konstytucyjnej jako wzorzec związkowy, ponieważ nie mógłby on być – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – samodzielnym wzorcem kontroli w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że dokonane poniżej połączenie art. 78 z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także wydzielenie jej art. 2 do – niejako odrębnego – omówienia służy jedynie uporządkowaniu wyводу.

3.1. Odnosząc się do treści wzorców kontroli – art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 78 Konstytucji – Trybunał Konstytucyjny przypomina, że na prawo do sądu składają się trzy uprawnienia: prawo dostępu do sądu, czyli uruchomienia procedury sądowej, prawo do rzetelnej procedury sądowej zgodnej z wymogami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności (tzw. sprawiedliwość proceduralna) oraz prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia (wyroku). Ustrojodawca objął prawem do sądu możliwie najszerszy zakres spraw, a z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca ograniczającej (zawężającej) wykładni prawa do sądu.

Ze względu na treść zarzutów skarżącej, w niniejszej sprawie należało się skupić na sprawiedliwości proceduralnej, której istotą – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – jest podmiotowe traktowanie uczestników postępowania, zakaz arbitralnego działania sądu, zapewnienie stronom możliwości korzystania z ich praw i gwarancji procesowych oraz zagwarantowanie im rzetelnego i merytorycznego rozpatrzenia sprawy. W zasadzie sprawiedliwości proceduralnej mieszczą się przede wszystkim: możliwość bycia wysłuchanym przez sąd, konieczność ujawniania przez sąd motywów rozstrzygnięcia, zapewnienie uczestnikowi postępowania przewidywalności jego przebiegu oraz nakaz wszechstronnego zbadania przez sąd okoliczności sprawy, jak również dwuinstancyjność postępowania (zob. między innymi wyroki z: 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29; 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53; 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7 oraz wspomniany wyżej wyrok o sygn. SK 49/08).

We wspomnianym wyżej wyroku o sygn. P 18/07, a także w wyroku z 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101), Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność przepisów procedury cywilnej przewidujących odrzucenie przez sąd bez wzywania do usunięcia braków, odpowiednio, apelacji (art. 370¹ k.p.c.) oraz skargi kasacyjnej (art. 398⁶ § 2 i 3 k.p.c.), sporządzonych przez profesjonalnego pełnomocnika, a mimo to niespełniających określonych wymagań prawnych. Kierował się przy tym przekonaniem, że regulacja nakładająca na sądy obowiązek odrzucania środków odwoławczych przed ich merytorycznym rozpoznaniem, ze względu na dostrzeżone nieusuwalne braki formalne, stanowi ograniczenie dostępu do sądu drugiej instancji. Stwierdził też, że w imię szybkości postępowania sądowego nie można poświęcać ochrony praw podmiotowych jednostek, a przymus adwokacki nie może usprawiedliwiać automatycznego odrzucania wspomnianych środków prawnych. Nadmierny formalizm procesowy, prowadzący do naruszenia prawa do sądu, polega między innymi na nieproporcjonalnym unormowaniu rygorów procesowych stosowanych przez sąd w razie dokonania czynności w sposób wadliwy pod względem formalnym, nawet gdy czynności tych dokonał fachowy pełnomocnik. Szybkość postępowania, choć niewątpliwie ważna, nie może być wyłączną wartością, na rzecz której ustanawia się restrykcję w postaci odrzucenia środka zaskarżenia bez wezwania do uzupełnienia braków, zwłaszcza że realne przyspieszenie rozpoznania sprawy bywa iluzoryczne. Dlatego też ustawodawca, uznając za zasadę, że braki formalne środka odwoławczego skutkują jego odrzuceniem, powinien dać szansę ich usunięcia na wezwanie sądu.

Sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, które bez zachowania standardu rzetelności postępowania miałoby charakter li tylko fasadowy. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01 (OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14), sąd rozstrzygający w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej „nie może być sprowadzany do roli robota, mechanicznie odrzucającego pisma procesowe obywateli ze względu na uchybienia nie ważące w żaden sposób na możliwości wydania orzeczenia”. Sąd nie może też przekształcić się w instytucję biurokratyczną (zob. wyrok z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2), a niemożność wskazania wartości konstytucyjnej, wymienionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, z powodu której określone prawo zostało ograniczone, uzasadnia stwierdzenie niekonstytucyjności regulacji proceduralnej.

Przechodząc do art. 78 Konstytucji, należy wskazać, że gwarantuje on stronie postępowania prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji. Zasada instancyjności (zaskarżalności) postępowania sądowego urzeczywistnia sprawiedliwość proceduralną (zob. wyrok z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158). Jak wskazywał już Trybunał Konstytucyjny, przedmiotem art. 45 ust. 1 Konstytucji jest „rozpatrzenie sprawy”, natomiast art. 78 Konstytucji dotyczy procesu decyzyjnego prowadzącego do uzyskania wiążącego jej rozstrzygnięcia, a podniesiona do rangi konstytucyjnej instancyjna kontrola sądowa ma zapobiegać pomyłkom i arbitralności sądu pierwszej instancji (zob. wspomniany wcześniej wyrok o sygn. SK 63/05). Jest też ona gwarancją usunięcia różnorakich błędów, omyłek i innych uchybień popełnionych w toku rozpoznania sprawy przez sąd pierwszej instancji (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 18 listopada 2008 r., sygn. akt II KK 121/08, „Biuletyn Prawa Karnego” nr 1/2009, s. 10).

Ustawodawca nie rozstrzygnął precyzyjnie kształtu kontroli instancyjnej, dając tym samym ustawodawcy zwykłą znaczną swobodę, która jednak nie jest nieograniczona i nie pozwala wprowadzać rozwiązań arbitralnych, ponad miarę ograniczających prawa procesowe stron postępowania. Konstytucyjną gwarancją prawa do sądu narusza między innymi ograniczenie uprawnień procesowych zbędne z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów regulacji (zob. wyrok z 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72).

Trybunał Konstytucyjny – w dotyczącym apelacji w postępowaniu cywilnym, wspomnianym wyżej, wyroku o sygn. P 18/07 – uporządkował dawniejsze ustalenia dotyczące konstytucyjnych wymogów w odniesieniu do ukształtowania środków zaskarżenia. Stwierdził, że unormowanie konstytucyjne ma zapobiegać nierzetelnym procedurom, pośrednio prowadzącym do unicestwienia praw i wolności, których ochronę gwarantuje prawo do sądu. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, regulacja nakładająca na sądy obowiązek odrzucania, ze względu na dostrzeżone nieusuwalne prawne braki formalne, środków odwoławczych przed ich merytorycznym rozpoznaniem, stanowi ograniczenie dostępu do sądu drugiej instancji, zarówno przez to, że braków apelacji sporządzonej przez profesjonalnych pełnomocników nie można sanować (a tym samym zapobiec jej odrzuceniu), jak i przez to, iż – ze względu na bieg terminów określonych w k.p.c. – najczęściej niemożliwe jest ponowne wniesienie apelacji pozbawionej już uchybień formalnych.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił ponadto, że szczególnie istotne jest zapewnienie realnego dostępu do drugiej instancji, i zauważył, że prawo to może zostać naruszone zarówno bezpośrednio (przez brak możliwości wniesienia apelacji), jak i pośrednio (przez ustanowienie nadmiernie utrudniających wniesienie apelacji warunków formalnych; zob. np. wspomniany wyżej wyrok w sprawie o sygn. P 9/01, a także wyroki z: 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12 i 1 lutego 2005 r., sygn. SK 62/03, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 11). Zgodnie

z Konstytucją, środek zaskarżenia musi być skuteczny, a więc musi umożliwiać merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy – zapewniać obiektywną i realną kontrolę orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.

W świetle przytoczonego wyżej orzecznictwa, zasada sprawiedliwości proceduralnej wyraża się między innymi w zapewnieniu merytorycznego orzekania w dwuinstancyjnym postępowaniu o prawach i obowiązkach jego uczestników. Regulacje prawne uniemożliwiające bądź nadmiernie utrudniające merytoryczne rozpoznanie muszą zostać uznane za sprzeczne z wymienioną zasadą, a przez to z konstytucyjnym prawem do sądu.

Drugoinstancyjna kontrola orzeczeń sądowych powinna być – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – efektywna, a zatem środki zaskarżenia powinny być, co do zasady, choć oczywiście nie bezwarunkowo, przedmiotem merytorycznej analizy. Nie chodzi, rzecz jasna, o zniesienie wszelkich barier formalnych ani o lekceważenie braków w tym zakresie, ale o właściwe wyważenie interesów wymiaru sprawiedliwości i praw jednostki. Trybunał Konstytucyjny wskazał już, że ustawodawca, zachowując zasadę, iż braki formalne środka odwoławczego skutkują jego odrzuceniem, powinien zrekompensować dotkliwość tej zasady szansą usunięcia braku na wezwanie sądu (zob. wyrok z 30 października 2012 r., sygn. SK 8/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 111) i podkreślił, że „regulacja, która nakłada na sądy obowiązek odrzucania, ze względu na dostrzeżone a nieusuwalne braki formalne, środków odwoławczych przed ich merytorycznym rozpoznaniem, stanowi ograniczenie dostępu do sądu drugiej instancji” (wspomniany wyżej wyrok o sygn. P 18/07).

Art. 31 ust. 3 Konstytucji określa granice ingerencji w gwarantowane konstytucyjnie prawa i wolności. Ich ograniczenie może nastąpić – w myśl zasady proporcjonalności – tylko, jeżeli jest konieczne w demokratycznym państwie i to ze względu na jedną ze ściśle określonych przesłanek, lub kilka z nich, w szczególności takich jak bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, czy też ochrona zdrowia i moralności publicznej. Każda regulacja ingerująca w konstytucyjne wolności lub prawa powinna przejść „test proporcjonalności” – ustanowienie ograniczenia musi zostać poprzedzone analizą: czy projektowana regulacja może spowodować osiągnięcie zamierzonego celu, czy jest niezbędna dla ochrony wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości oraz czy efekty regulacji są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywateli. Istotą zasady proporcjonalności jest zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy, oceniany przez pryzmat możliwości osiągnięcia takiego samego efektu za pomocą środków, które w mniejszym stopniu ograniczają korzystanie z konstytucyjnych wolności lub praw. Ustanawiając ograniczenia, ustawodawca nie powinien przekraczać pewnego stopnia uciążliwości, w szczególności zaburzać proporcji pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego podlegającego w danym wypadku ochronie.

3.2. W myśl art. 183 § 1 p.p.s.a., NSA rozpatruje sprawę w granicach skargi kasacyjnej (z urzędu uwzględnia jedynie nieważność postępowania), a więc kontroluje zaskarżone orzeczenie jedynie w zakresie przepisów wskazanych w owej skardze. Jest on zatem związany zarówno wnioskami, jak i podstawami skargi kasacyjnej, a zakres jego kontroli wyznaczony jest zarzutami i żądaniami strony skarżącej. Bada on prawidłowość orzeczenia WSA, a pośrednio – organu administracji publicznej (innymi słowy: badając prawidłowość działań WSA, kontroluje on i kontrolującego, i kontrolowanego). NSA może skargę kasacyjną, po pierwsze, oddalić, po wtóre, uchylić wyrok WSA i przekazać mu sprawę do ponownego rozpoznania, a po trzecie, uchylić wyrok i rozpoznać skargę samodzielnie. W tym trzecim wypadku, NSA – w granicach art. 188 p.p.s.a. – orzeka reformatoryjnie, na podstawie stanu faktycznego przyjętego w zaskarżonym wyroku. W tym miejscu wspomnieć należy, że w doktrynie przyjmuje się, iż wniosek o zmianę zaskarżonego orzeczenia należy rozumieć właśnie jako żądanie jego uchylenia i rozpoznania skargi na podstawie art. 188 p.p.s.a.

Jak wcześniej ustalono, brak któregoś z elementów konstrukcyjnych skargi kasacyjnej – w sprawie leżącej u podstaw niniejszego postępowania chodzi o niezamieszczenie w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany – powoduje jej odrzucenie bez wezwania do usunięcia braków, ponieważ uznawana jest ona za dotkniętą brakiem istotnym i nienaprawialnym.

Ten rygoryzm uzasadniany bywa niewątpliwie wysokim stopniem formalizacji skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, służącym precyzyjnemu ustaleniu zakresu sprawy przedstawianej NSA do rozpoznania. Ma on również ograniczać liczbę składanych skarg kasacyjnych oraz – dzięki szybkości i sprawności postępowania – skracać procedury prowadzące do uprawomocnienia się wyroku sądu pierwszej instancji. Przyjęcie założenia, że zawarcie w skardze kasacyjnej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany, jest niezbędne do wyznaczenia granic jej rozpoznania przez NSA, brak skargi w tym zakresie powinien powodować jej odrzucenie, ponieważ sąd nie może rekonstruować intencji skarżącego ani domniemywać jego żądania. Założenie to nie w każdym jednak wypadku jest słuszne. Jeżeli bowiem skarga kasacyjna – jak w sprawie, w związku z którą została wniesiona niniejsza skarga konstytucyjna

– zawierała, zgodnie z art. 176 p.p.s.a., wskazanie, że wyrok WSA został zaskarżony w całości, to wynika stąd zarazem zakres żądanego „uchylenia lub zmiany” tego wyroku.

Kwestionowaną przez skarżącą regulację Trybunał Konstytucyjny uznaje za jednoznacznie godzącą we, wskazane jako wzorce kontroli, postanowienia Konstytucji. Po pierwsze, brak formalny skutkujący odrzuceniem skargi kasacyjnej oznacza nieodwracalne pozbawienie strony możliwości rozpoznania jej sprawy przez NSA, a to pozbawia ją w istocie konstytucyjnych praw i wolności, których ochrony zamierzała ona dochodzić. Bieg wynikającego z art. 177 § 1 p.p.s.a. terminu wniesienia skargi kasacyjnej czyni bowiem w praktyce niemożliwym ponowne wniesienie prawidłowej (pozbawionej uchybień) skargi kasacyjnej. Po wtóre, o czym będzie mowa niżej, strona ponosi negatywne skutki błędu zaangażowanego przez siebie profesjonalnego pełnomocnika.

Postanowienia Konstytucji nie wykluczają ustanowienia określonych wymogów formalnych, zmierzających do przyspieszenia postępowania, a formalizm procesowy – sam w sobie – jest niezbędny w demokratycznym państwie prawnym dla zapewnienia sprawności i rzetelności postępowania, ponieważ brak rygorów formalnych niechybnie prowadziłby do arbitralności rozstrzygnięć i destrukcji wymiaru sprawiedliwości. Istnieją jednak granice formalizmu procesowego, których przekroczenie prowadzi do naruszenia prawa do sądu, na przykład z uwagi na zachwianie proporcji pomiędzy interesami wymiaru sprawiedliwości a prawami jednostki. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym wyżej wyroku o sygn. SK 40/07, regulacja kasacji w postępowaniu cywilnym, przewidująca jej odrzucenie ze względu na niespełnienie wymogów ustawowych, jest konstytucyjnie dopuszczalna, ale jej współistnienie z brakiem obowiązku sądu do wezwania strony do usunięcia braków skargi kasacyjnej uznać trzeba za rozwiązanie niekonstytucyjne, z uwagi na nadmierny rygoryzm.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w obecnym składzie, również samo odrzucenie zawierającej braki skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest dopuszczalne, niemniej jednak – wobec dotkliwych skutków procesowych – powinno zostać poprzedzone wezwaniem do usunięcia owych braków w wyznaczonym przez sąd terminie.

Jedyną wartością, która – w świetle całokształtu przepisów p.p.s.a. – przemawia za przyjętym uregulowaniem omawianego zagadnienia, jest sprawność, czy też szybkość, postępowania przed sądem administracyjnym. Istotnie, odrzucenie skargi kasacyjnej bez wezwania do uzupełnienia jej braków w zakresie elementów konstrukcyjnych jest działaniem prowadzącym do bardzo szybkiego załatwienia sprawy i usunięcia jej – z reguły definitywnego – z pola widzenia sądownictwa administracyjnego (bo – jak już wspomniano – właściwie niemożliwe jest ponowne terminowe złożenie kompletnej skargi kasacyjnej). Niemniej jednak, w powołanym już wyroku o sygn. SK 63/05 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że szybkość rozpoznania sprawy, chociaż ważna, nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych, a we wspomnianym wyżej wyroku o sygn. P 9/01 stwierdził, że „Uproszczenie i przyśpieszenie może niewątpliwie dotyczyć kwestii formalnych (np. wprowadzenia formularzy czy skrócenia terminów składania odwołań), natomiast (...) nie może odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną ich praw i interesów”. Trybunał Konstytucyjny wskazał też jednoznacznie, że „Sprawność rozpoznania przez sąd można osiągnąć (...) bez wyłączania stronom drogi odwoławczej w postępowaniu sądowym” (wyrok z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42). Wskazać równocześnie trzeba, że „automatyczne” odrzucenie skargi kasacyjnej następuje jedynie w sytuacji niespełnienia przez stronę postępowania wymagań w zakresie jej tak zwanych elementów konstrukcyjnych, natomiast w razie stwierdzenia braków formalnych sąd administracyjny ma obowiązek wezwania strony do ich uzupełnienia (NSA nie może bezpośrednio wezwać strony do usunięcia uchybienia, wobec czego przekazuje sprawę WSA – art. 180 p.p.s.a.).

Na marginesie wspomnieć należy, że Trybunał Konstytucyjny – na gruncie wspomnianej wyżej sprawy rozpoznawanej pod sygn. P 18/07 – zwrócił już uwagę na przeważające w orzecznictwie Sądu Najwyższego, korzystne dla strony wnoszącej apelację w postępowaniu przed sądem cywilnym, stanowisko w kwestii stosowania art. 368 § 1 pkt 5 k.p.c. (sprowadzające się do tego, że jeśli petitum apelacji i wnioski w niej zawarte pozwalają na ustalenie zakresu żądań strony apelującej, to nie można przywiązywać nadmiernej wagi do braku stwierdzenia, iż zaskarżony wyrok ma być zmieniony lub uchylony w całości). Sąd Najwyższy wyjaśnił, że celem wymogów formalnych apelacji nie jest ograniczenie praw stron, lecz zapewnienie sądowi apelacyjnemu możliwości precyzyjnego odniesienia się do żądań zawartych w apelacji. Skoro więc Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności określonej regulacji funkcjonującej w korzystniejszym „otoczeniu orzeczniczym”, to tym bardziej musi orzec o niekonstytucyjności analogicznej regulacji w sytuacji utrwalonego i jednolitego, rygorystycznego, a niekorzystnego dla stron, stanowiska sądów administracyjnych.

W świetle powyższego Trybunał Konstytucyjny uznaje, że – konstruując zakwestionowaną w niniejszej sprawie regulację – ustawodawca bez dostatecznej podstawy, godząc w zasadę proporcjonalności, nadmiernie ograniczył prawa do sądu i do zaskarżenia orzeczeń wydanych przez sąd administracyjny w pierwszej instancji, czym naruszył art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, a także art. 78 Konstytucji.

3.3. Analizując zarzuty skargi konstytucyjnej w aspekcie powołanego jako wzorzec związkowy art. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że orzekanie o nich w kontekście zasad przyzwoitej legislacji oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa mógłby uznać za zbędne. W sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny przesądza o sprzeczności określonego przepisu z jednym z powołanych wzorców konstytucyjnych, analizę jego konstytucyjności w aspekcie innych wzorców uznać można za niecelową. Nie istnieje żadna gradacja niekonstytucyjności przepisów, a liczba wzorców, w kontekście których określona norma została uznana za wadliwą, nie przesądza o różnorodności skutków prawnych. Innymi słowy, ani orzeczenie, że zakwestionowana w niniejszej sprawie regulacja jest niezgodna również z zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji, nie wzmocniłoby skutku orzeczenia o jej niekonstytucyjności (niezgodności z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 78 Konstytucji), ani też uznanie tej regulacji za zgodną z zasadami przyzwoitej legislacji i zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie odmieniłoby skutków tego orzeczenia. Niemniej jednak, dla porządku, Trybunał Konstytucyjny skrótkowo odniesie się do zasadniczych kwestii z tego zakresu.

Wynikający z zawartej w art. 2 zasady demokratycznego państwa prawnego nakaz przestrzegania przez prawodawcę zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Warunkuje on też pewność i bezpieczeństwo prawne jednostki. Z zasady przyzwoitej legislacji wynika między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów, które powinny być formułowane precyzyjnie i jasno oraz poprawnie pod względem językowym. Powinny być one zrozumiałe dla adresatów, by nie wzbudzać wątpliwości co do treści nakładanych na nich obowiązków i przyznawanych im praw. Precyzja przepisów powinna przejawiać się między innymi w oczywistości treści pozwalającej na ich wyegzekwowanie (tak między innymi wyroki z: 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138; 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23; 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 96 oraz 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że z zasady przyzwoitej legislacji wynika, oprócz wymogu dostatecznej określoności samych przepisów, między innymi konieczność precyzyjnego formułowania celów, które mają zostać osiągnięte dzięki ustanawianej normie prawnej. Umożliwia to bowiem ocenę prawidłowości sformułowania przepisów (celem stwierdzenia, czy należyście wyrażają normę prawną) oraz tego, czy realizują zakładany cel (tak na przykład wyrok z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13). Ustawodawca nie może też, niejasno formułując przepisy, pozostawiać organom stosującym prawo nadmiernej swobody ustalania podmiotowego i przedmiotowego zakresu ich stosowania.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie ma podstaw do uznania niezgodności zaskarżonej regulacji z zasadą przyzwoitej legislacji, ponieważ regulacja ta – w świetle bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych – nie budzi wątpliwości. W judykaturze i doktrynie przepisom tym nadawana jest jednolita treść normatywna, a wątpliwości nie budzi ani podział na formalne oraz materialne (konstrukcyjne) wymogi skargi kasacyjnej (wynikający z językowej wykładni art. 176 p.p.s.a. i funkcji rozdzielającej spójnika „oraz”), ani założenie, że usuwalne – w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a. – są jedynie wady *stricte* formalne skargi kasacyjnej (jako pisma procesowego), co wynika z językowej oraz systemowej wykładni przepisów, opartej na umiejscowieniu art. 46 i art. 49 w ogólnych przepisach p.p.s.a. o pismach w postępowaniu sądowym. Zakwestionowane przepisy są więc – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – dostatecznie jasne, by – w drodze prawidłowej wykładni – można było należyście ustalić ich znaczenie.

Podsumowując, zastrzeżenia co do funkcjonowania normy prawnej wynikającej z zakwestionowanych przepisów nie wynikają z samego ich sformułowania, ponieważ zarówno adresaci jak i organy stosujące prawo rozumieją treść inkryminowanej regulacji.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, nie godzi w zasady przyzwoitej legislacji również określenie w art. 176 p.p.s.a. wymogu zamieszczenia w skardze kasacyjnej wniosku o zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanej zmiany w sytuacji, w której NSA nie ma prawa do zmiany zaskarżonego orzeczenia sądu pierwszej instancji. Choć – istotnie – o rozstrzygnięciu takim milczy art. 185 p.p.s.a., przyjmuje się jednak, że skarżący nie ponosi negatywnych konsekwencji posłużenia się terminologią użytą w art. 176 p.p.s.a., a jeśli wnosi w skardze kasacyjnej o zmianę zaskarżonego orzeczenia, rozumie się przez to żądanie jego uchylecia i rozpoznania skargi na podstawie art. 188 p.p.s.a. (tak: J. Tarno, *op.cit.*, s. 474, a także wyrok NSA z 10 maja 2005 r., sygn. akt FSK 2536/04, OSP nr 7-8/2006, poz. 80).

Zgodnie z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, określaną też jako zasada lojalności państwa względem obywateli, prawo powinno zapewniać jednostkom bezpieczeństwo oraz umożliwiać im decydowanie o ich postępowaniu, w poczuciu znajomości prawnych konsekwencji podjętych działań oraz przesłanek działania organów państwa, które nie zostaną arbitralnie zmienione

przez prawodawcę. Jej istotą jest zakaz zastawiania prawnych „pułapek” na obywatela, formułowania obietnic bez pokrycia bądź też nagłego wycofywania się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania (tak na przykład wyrok z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157). Trybunał Konstytucyjny wskazywał już, że zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa trzeba brać pod uwagę jako element konstrukcji wzorca sprawiedliwego (rzetelnego) postępowania sądowego, ponieważ konstytucyjne zasady państwa prawnego oraz prawo do sądu pozostają ze sobą w ścisłym związku.

W kontekście analizowanej sprawy, trzeba zwrócić uwagę, że – ze względu na wspomniany wcześniej wysoki stopień formalizacji skargi kasacyjnej – ustawodawca objął ją przymusem adwokacko-radcowskim, a więc nakazał, by była ona sporządzona przez profesjonalnego pełnomocnika, co ma – w zamierzeniu – zapobiegać wadliwemu sporządzaniu skarg kasacyjnych, obciążającemu sędziów dodatkową pracą i powodującemu zaległości sądowe. Przymus, o którym mowa, wyklucza możliwość sporządzenia skargi kasacyjnej przez stronę postępowania (chyba że sama jest profesjonalistą), a nierespektowanie go powoduje niedopuszczalność skargi kasacyjnej, z uwagi na brak tzw. zdolności postulacyjnej. Od fachowego pełnomocnika trzeba zaś wymagać profesjonalizmu w działaniach podejmowanych w imieniu mocodawcy, w tym również w sporządzeniu prawidłowej – czyli zawierającej wszystkie niezbędne elementy – skargi kasacyjnej, co niewątpliwie wymaga gruntownej wiedzy prawniczej, ale przede wszystkim dołożenia przez pełnomocnika należytej staranności. *Ratione legis* wprowadzenia przymusu adwokacko-radcowskiego jest również – jak się wskazuje w judykaturze – zapewnienie rzeczowego i profesjonalnego dialogu między stroną reprezentowaną przez profesjonalistę a NSA. Tym samym przymus adwokacko-radcowski ma spełniać dwojaką funkcję: wspomagać stronę w dochodzeniu jej praw, a zarazem zapewniać wysoki poziom postępowania sądowego.

Uczestnicy postępowania wykazali – z czym Trybunał Konstytucyjny się zgadza – że ustawodawca zastawił na obywateli swoistą pułapkę. Z jednej strony objął bowiem skargę kasacyjną w postępowaniu sądowno-administracyjnym przymusem adwokacko-radcowskim, wymuszając na stronie działanie w zaufaniu do zawodowych umiejętności pełnomocnika i ponoszenie kosztów jego ustanowienia, z drugiej zaś obciążył tę stronę konsekwencjami popełnionego przezeń błędu. Nie ma przy tym znaczenia, czy błąd popełniony został przez nieuwagę pełnomocnika, z powodu pośpiechu, czy też przez jego niewiedzę. Daleko idące i nieodwracalne konsekwencje niedopełnienia przez niego obowiązków, prowadzące do odrzucenia skargi kasacyjnej, obciążają w całości stronę postępowania, a w żaden sposób nie dotyczą pełnomocnika, który popełnił błąd, formułując „wybrakowaną” skargę kasacyjną. Prawo do ubiegania się o odszkodowanie z obowiązkowego ubezpieczenia pełnomocnika od odpowiedzialności cywilnej – pomijając nawet uciążliwości związane z jego wyegzekwowaniem – nie może być zaś postrzegane jako ekwiwalent merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez NSA (tak: wspomniany wyrok o sygn. P 18/07).

W świetle powyższego, analizowanej regulacji nie sposób obronić w kontekście zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji, zwłaszcza że błędy mogą się zdarzyć nie tylko profesjonalnemu pełnomocnikowi, ale nawet sądowi, o czym świadczą przepisy p.p.s.a. dotyczące sprostowania niedokładności, błędów pisarskich albo rachunkowych lub innych oczywistych omyłek (art. 156 p.p.s.a.), uzupełniania wyroku (art. 157 p.p.s.a.), czy też jego wykładni (art. 158 p.p.s.a.).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.

38

WYROK
z dnia 8 kwietnia 2014 r.
Sygn. akt K 21/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Andrzej Wróbel
Marek Zubik – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, na rozprawie w dniu 8 kwietnia 2014 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, ze zm.) w zakresie, w jakim wypłata świadczeń pieniężnych jest wznawiana od miesiąca, w którym ustała przyczyna powodująca wstrzymanie ich wypłaty, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu, w warunkach, gdy nie mogły być one doręczone z przyczyn niezależnych od wojskowego organu emerytalnego, z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

I

Art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 666, 675, 1355 i 1717) w zakresie, w jakim wypłata świadczeń pieniężnych jest wznawiana od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu w związku z ustaniem przyczyny powodującej wstrzymanie wypłaty świadczenia pieniężnego, gdy świadczenie to nie mogło być doręczone z przyczyn niezależnych od wojskowego organu emerytalnego, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepis wymieniony w części I, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2015 r.

UZASADNIENIE

I

1. Prokurator Generalny w piśmie z 29 maja 2013 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, ze zm.; dalej: wojskowa ustawa zaopatrzeniowa) w zakresie, w jakim wypłata świadczeń pieniężnych jest wznawiana od miesiąca, w którym ustała przyczyna powodująca wstrzymanie ich wypłaty, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek

* Sentencja została ogłoszona dnia 28 kwietnia 2014 r. w Dz. U. poz. 542.

o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu, gdy nie mogły być one doręczone z przyczyn niezależnych od wojskowego organu emerytalnego, z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej.

Jak zauważył Prokurator Generalny, zgodnie z ogólną regułą sformułowaną w zakwestionowanym przepisie w razie ustania przyczyny powodującej wstrzymanie wypłaty świadczeń uprawnionemu wypłaca się wyłącznie świadczenia bieżące. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, w której wstrzymanie wypłaty świadczeń nastąpiło na skutek błędu organu emerytalnego. Wówczas wypłatę wznowia się od miesiąca, w którym ją wstrzymano, przy czym wypłata nie może obejmować okresu dłuższego niż trzy lata wstecz, liczonego od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu (art. 45 ust. 2 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej). Prokurator Generalny podkreślił, że identyczne rozwiązanie prawne zawarte było w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 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 (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: policyjna ustawa zaopatrzeniowa), o którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że jest niezgodne z art. 2 Konstytucji (wyrok z 19 lutego 2013 r., sygn. P 14/11, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 17). Co więcej, tożsama jest także regulacja dotycząca wyjątku przewidującego możliwość wypłaty świadczeń wstecz – nie dłużej jednak niż za okres trzech lat – jeżeli wypłatę świadczeń wstrzymano na skutek błędu organu emerytalnego (art. 46 ust. 2 policyjnej ustawy zaopatrzeniowej).

Jak wskazał Prokurator Generalny, kwestia zasad wznowiania wypłaty świadczeń, których wypłatę wstrzymano z powodu niemożności doręczenia z przyczyn niezależnych od organu rentowego, odmiennie uregulowana jest w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS), kształtującej powszechny system emerytalno-rentowy. W art. 135 ust. 1 tej ustawy wyrażono tę samą zasadę, co w zakwestionowanym art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej, ale przewiduje się dwa wyjątki. Wsteczna wypłata świadczenia za okres nie dłuższy niż trzy lata poprzedzające bezpośrednio miesiąc, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano z urzędu decyzję o jej wznowieniu, możliwa jest nie tylko w wypadku wstrzymania wypłaty świadczeń wskutek błędu organu rentowego, lecz także w sytuacji, gdy świadczenia nie mogły być doręczone z przyczyn niezależnych od organu rentowego (art. 135 ust. 2 i 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Wnioskodawca zaznaczył, że regulacji przewidzianej w ustawie o emeryturach i rentach z FUS nie można – na mocy art. 11 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej, który w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie odsyła do ustawy o emeryturach i rentach z FUS – odnieść do wznowienia wypłaty świadczeń przysługujących na mocy wojskowej ustawy zaopatrzeniowej. Art. 45 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej jest bowiem regulacją wyczerpującą.

Jak podkreślił Prokurator Generalny, wstrzymanie przez wojskowy organ emerytalny wypłaty świadczenia pieniężnego z powodu niemożności jego doręczenia z przyczyn niezależnych od tego organu nie jest skutkiem zawieszenia ani utraty prawa do świadczenia przez uprawnionego. Dlatego też – mimo szerokiej swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy w zakresie urzeczywistnienia praw socjalnych obywateli określonych w art. 67 ust. 1 Konstytucji – ustawodawca powinien przewidzieć możliwość uzyskania przez uprawnionego zaległych świadczeń. Takie rozwiązanie przyjął w powszechnym systemie emerytalno-rentowym (art. 135 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Chociaż art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wymaga objęcia wszystkich obywateli jednym systemem zabezpieczenia społecznego i zezwala na pewne różnicowania sytuacji obywateli, to jednak takie różnicowania, jeżeli mają miejsce, muszą być należycie konstytucyjnie uzasadnione. W tym kontekście Prokurator Generalny odwołał się m.in. do wyroku Trybunału o sygn. P 14/11, w którym regulację analogiczną do zakwestionowanej w niniejszej sprawie Trybunał uznał za niemającą uzasadnienia w zaopatrzeniowym (a nie ubezpieczeniowym) charakterze systemu zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy, ani w specyfice służby mundurowej. Trybunał wskazał m.in., że regulacja zawarta w policyjnej ustawie zaopatrzeniowej – mimo zasadnego *ratio legis* – jest nieproporcjonalną ingerencją w ustalone prawo do świadczenia emerytalnego i narusza wymogi płynące z zasady sprawiedliwości społecznej.

W ocenie Prokuratora Generalnego regulacja zakwestionowana w niniejszej sprawie wykazuje tak daleko idące podobieństwo z regulacją, o której Trybunał orzekł w wyroku o sygn. P 14/11, że konkluzje zawarte w tym wyroku można i należy odnieść do niniejszej sprawy. Art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej nie ma zatem uzasadnienia w zaopatrzeniowym charakterze systemu zabezpieczenia społecznego żołnierzy ani w swoistości pełnionej przez nich służby. Z tego też względu – jako regulacja niespełniająca wymogu konieczności, a przez to arbitralna – narusza on zasadę sprawiedliwości społecznej, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

2. W piśmie z 17 stycznia 2014 r. stanowisko w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu. Wniósł o stwierdzenie, że art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej w zakresie, w jakim przewiduje wznowienie wypłaty

świadczeń pieniężnych od miesiąca, w którym ustała przyczyna powodująca wstrzymanie ich wypłaty, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu, gdy świadczenia nie mogły być doręczone z przyczyn niezależnych od wojskowego organu emerytalnego, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

W imieniu Sejmu Marszałek przedstawił analizę stanu normatywnego, a także podzielił argumentację wnioskodawcy dotyczącą niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji. Podkreślił ponadto, że wywód Trybunału Konstytucyjnego zawarty w wyroku o sygn. P 14/11 jest „bezsprene adekwatny” do oceny konstytucyjności mechanizmu wznowienia wypłaty emerytury wojskowej ze względu na tożsamość regulacji art. 46 ust. 1 policyjnej ustawy zaopatrzeniowej i art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej. Jak zauważył Marszałek Sejmu, Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. P 14/11 związany był granicami pytania prawnego. Dlatego też Trybunał mógł odnieść się tylko do mechanizmu wznowienia wypłaty emerytury funkcjonariuszy, mimo że mechanizm ten dotyczy także innych świadczeń przysługujących na podstawie policyjnej ustawy zaopatrzeniowej. W ocenie Marszałka Sejmu wywód przedstawiony przez Trybunał w tym wyroku należy odnieść także do wznowienia wypłaty świadczeń innych niż emerytura, i to zarówno w odniesieniu do policyjnej, jak i wojskowej ustawy zaopatrzeniowej.

Marszałek Sejmu wskazał na toczące się prace legislacyjne (projekt senacki – druk sejmowy nr 1847/VII kadencja i projekt rządowy – druk sejmowy nr 2049/VII kadencja) mające na celu wykonanie wyroku Trybunału o sygn. P 14/11 oraz zmieniające przepis zakwestionowany w niniejszej sprawie zgodnie ze wskazówkami zawartymi w tym wyroku. Zdaniem Marszałka Sejmu uchwalenie ustawy na podstawie któregoś z projektów powinno skutkować rozważaniem przez Trybunał umorzenia postępowania w niniejszej sprawie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). W myśl tego przepisu Trybunał umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

II

Na rozprawie w dniu 8 kwietnia 2014 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

Przedstawiciel Sejmu wniósł ponadto o odroczenie rozprawy ze względu na uchwalenie przez Sejm ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy 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. Ustawa ta zmierza do zmiany m.in. przepisu zakwestionowanego w niniejszej sprawie. Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił wniosku przedstawiciela Sejmu.

Przedstawiciel Sejmu wniósł także o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu. Uzasadził to uchwaleniem przez Sejm wspomnianej ustawy oraz potrzebą zapewnienia w budżecie państwa dodatkowych środków na wypłatę świadczeń. W budżecie na rok 2014 takich środków nie zaplanowano.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. Treść i zakres zastosowania art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej.

Zakwestionowany art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 666, ze zm.; dalej: wojskowa ustawa zaopatrzeniowa) stanowi, że „w razie ustania przyczyny powodującej wstrzymanie wypłaty świadczeń wypłatę wznowia się od miesiąca, w którym ustała ta przyczyna, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu, z zastrzeżeniem ust. 2”. Ustęp 2 art. 45 ustawy stanowi natomiast, że „jeżeli wstrzymanie wypłaty świadczeń nastąpiło na skutek błędu organu emerytalnego, wypłatę wznowia się, poczynając od miesiąca, w którym ją wstrzymano, jednak za okres nie dłuższy niż trzy lata wstecz, licząc od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu”.

Mechanizm wznowiania wypłaty świadczeń pieniężnych, określony w art. 45 ust. 1 i 2 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej, odnosi się nie tylko do emerytury wojskowej, lecz także do innych świadczeń pieniężnych

wskazanych w wojskowej ustawie zaopatrzeniowej, tj. wojskowej renty inwalidzkiej, wojskowej renty rodzinnej oraz przysługujących do emerytury lub renty dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych, o których mowa w art. 25 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej: dodatku pielęgnacyjnego, dodatku dla sierot zupełnych oraz innych dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych przyznanych na podstawie odrębnych przepisów (por. art. 44 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej, wymieniający świadczenia, których wypłatę wstrzymuje się w razie zajścia określonych przesłanek). Wstrzymana może zostać zatem wypłata wszystkich – z wyjątkiem zasiłku pogrzebowego – świadczeń pieniężnych przysługujących w ramach wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego (por. art. 2 pkt 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej). Na gruncie wojskowej ustawy zaopatrzeniowej „zaopatrzenie emerytalne” – wbrew nazwie – obejmuje zatem nie tylko emeryturę, lecz także m.in. inne świadczenia pieniężne wymienione w ustawie (por. art. 1 i art. 2 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej).

1.2. Wypłata, wstrzymanie wypłaty i wznowienie wypłaty świadczeń pieniężnych przysługujących w ramach wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego.

Podstawą wypłaty świadczeń pieniężnych przysługujących w ramach wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego jest ustalenie prawa do zaopatrzenia emerytalnego z wojskowej ustawy zaopatrzeniowej. Prawo do zaopatrzenia emerytalnego i wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia ustala, w formie decyzji, wojskowy organ emerytalny (art. 31 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej). Postępowanie w sprawie ustalenia prawa do zaopatrzenia emerytalnego wszczyna się na wniosek zainteresowanego (art. 31 ust. 3 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej). Osoba ta jest zobowiązana wskazać we wniosku m.in. sposób wypłaty świadczenia wraz z podaniem odpowiednich danych niezbędnych do jego wypłaty [§ 5 ust. 3 pkt 7 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 lutego 2012 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organów w sprawach zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz uprawnionych członków ich rodzin (Dz. U. poz. 194), wydanego na podstawie art. 37 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej].

Świadczenia wypłaca się miesięcznie, w dniu ustalonym jako termin płatności, na rachunek osoby uprawnionej w banku lub w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, jeżeli osoba uprawniona o to wniosła, albo do rąk osoby uprawnionej – za pośrednictwem operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. poz. 1529) albo innych osób prawnych upoważnionych do prowadzenia działalności w zakresie doręczania świadczeń (art. 43 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej).

W razie zajścia okoliczności określonych w art. 44 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej wypłata świadczeń pieniężnych zostaje wstrzymana. Jedną z takich okoliczności jest sytuacja, w której świadczenia nie mogą być doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego (art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. b wojskowej ustawy zaopatrzeniowej). Wówczas wypłatę wstrzymuje się, poczynając od miesiąca, za który przysługiwało świadczenie niedoręczone (art. 44 ust. 2 pkt 2 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej).

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny podtrzymał ustalenia zawarte w wyroku Trybunału z 19 lutego 2013 r. o sygn. P 14/11 (OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 17, cz. III, pkt 1) odnoszące się do niemożności doręczenia świadczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego jako przesłanki wstrzymania wypłaty świadczenia. Trybunał ustalił wówczas, że przyczyny niezależne od organu emerytalnego, skutkujące niemożnością doręczenia świadczenia, leżą zwykle po stronie świadczeniobiorcy, który z różnych powodów faktycznych nie jest w stanie odebrać świadczenia bądź unika jego odebrania (wyprowadził się i nie pozostawił adresu do korespondencji, nie podał nowego numeru rachunku bankowego, przebywa w szpitalu, wyjechał za granicę, odmawia przyjęcia świadczenia itp.). Istotne jest nie to, że uprawniony nie może świadczenia odebrać osobiście, lecz to, że świadczenia nie można w ogóle doręczyć. Niemożność doręczenia świadczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego jest zatem uwarunkowana przede wszystkim przesłankami o charakterze technicznym.

Wstrzymanie wypłaty świadczenia nie oznacza, że w sensie prawnym świadczenie przestało uprawnionemu przysługiwać. Kiedy ustaną przeszkody związane z niemożnością doręczenia świadczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, wypłata świadczenia jest wznowiana.

Środki przeznaczone na wypłatę świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego (nie tylko wojskowego) nie są – przed ich doręczeniem – własnością uprawnionego. Są to środki publiczne, którymi organy państwowe powinny móc dysponować. Wypłatę zaległych świadczeń finansuje się z bieżących środków publicznych.

Analogicznie do konkluzji zawartej w wyroku o sygn. P 14/11 (por. wyrok o sygn. P 14/11, cz. III, pkt 11) za *ratio legis* art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej Trybunał Konstytucyjny uznaje dyscyplinowanie świadczeniobiorców oraz zachęcenie ich do terminowego odbierania przysługujących im świadczeń, jak również szybkiej i bieżącej aktualizacji adresu odbiorcy świadczenia lub numeru rachunku bankowego (por. art. 43 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej). Za drugi istotny cel tej regulacji Trybunał uznaje ochronę gospodarki finansowej w zakresie gospodarowania środkami publicznymi. Skoro świadczenia nie mogą być doręczone

z przyczyn leżących po stronie świadczeniobiorcy, to nie można wymagać od organów państwowych podjęcia ponadstandardowych działań w celu doręczenia nieodebranych świadczeń. Niecelowe jest również deponowanie nieodebranych świadczeń, będących – przed ich doręczeniem – publicznymi środkami finansowymi. Przepis zakwestionowany w niniejszej sprawie ma zatem dwa podstawowe cele ustrojowe: przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom związanym z realizacją świadczeń emerytalno-rentowych, zwłaszcza gdy dysfunkcje wypłaty świadczeń mają miejsce z przyczyn leżących po stronie świadczeniobiorcy, oraz ochronę publicznych środków finansowych. Są to niewątpliwie cele konstytucyjnie uzasadnione, których realizacja mieści się w zakresie swobody normodawczej ustawodawcy.

Zakwestionowany art. 45 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej, a ściśle – jego ust. 1 i 2 – określa mechanizm wznawiania wypłaty świadczeń. Jak trafnie zauważył Prokurator Generalny, przepis ten jest regulacją wyczerpującą. Z tego względu nie mają zastosowania, na mocy odesłania zawartego w art. 11 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej, przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS), m.in. – co w niniejszej sprawie ma podstawowe znaczenie – jej art. 135 ust. 2. Zgodnie z tym przepisem w razie wstrzymania wypłaty świadczenia z powodu niemożności jego doręczenia z przyczyn niezależnych od organu rentowego wypłatę świadczenia wznawia się od miesiąca, w którym ją wstrzymano, jednak za okres nie dłuższy niż 3 lata poprzedzające bezpośrednio miesiąc, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty. W tym wypadku, inaczej niż w wojskowej ustawie zaopatrzeniowej, możliwa jest nie tylko wypłata świadczeń bieżących, lecz także zaległych, do trzech lat wstecz.

1.3. Tożsamość problemu konstytucyjnego rozstrzygniętego w sprawie o sygn. P 14/11.

Zarówno wnioskodawca, jak i Marszałek Sejmu wskazali na tożsamość treści normatywnej art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 667, ze zm.; dalej: policyjna ustawa zaopatrzeniowa), którego niezgodność z art. 2 Konstytucji Trybunał stwierdził w wyroku o sygn. P 14/11, z zakwestionowanym w niniejszej sprawie art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej. Marszałek dodatkowo podkreślił wąski zakres orzeczonej wówczas niekonstytucyjności ze względu na związanie Trybunału granicami pytania prawnego.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. P 14/11 zaznaczył, że „taki sam problem konstytucyjny jak w wypadku zaskarżonego art. 46 ust. 1 (...) [policyjnej ustawy zaopatrzeniowej] istnieje na gruncie art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin” (wyrok o sygn. P 14/11, cz. III, pkt 13). Na gruncie tamtej sprawy Trybunał nie mógł zająć się orzekaniem o konstytucyjności regulacji określonej w wojskowej ustawie zaopatrzeniowej. Wynikało to z wymogów formalnych przedstawienia pytania prawnego (art. 193 Konstytucji) oraz obowiązującej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasady skargowości (por. cz. III, pkt 13 wyroku o sygn. P 14/11).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymał zajęte w wyroku o sygn. P 14/11 stanowisko o tożsamości problemu konstytucyjnego związanego z art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej i art. 46 ust. 1 policyjnej ustawy zaopatrzeniowej. Tym samym podzielił w tym względzie uwagi wnioskodawcy i Marszałka Sejmu. Trybunał zaznacza wszakże, że art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej odnosi się do odrębnego systemu zabezpieczenia społecznego niż art. 46 ust. 1 policyjnej ustawy zaopatrzeniowej. Zakwestionowany w niniejszej sprawie przepis ma również odmienny katalog adresatów. Niemniej jednak mechanizm wznawiania wypłaty świadczeń, których wypłatę wstrzymano ze względu na brak możliwości ich doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, jest generalnie tożsamy w obu przepisach.

Mechanizm wznawiania wypłaty świadczeń przyjęty w art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej zaskarżono w dużo szerszym zakresie niż analogiczny do niego mechanizm zawarty w art. 46 ust. 1 policyjnej ustawy zaopatrzeniowej, o którym Trybunał orzekł w wyroku o sygn. P 14/11. Podczas gdy w tamtym wyroku Trybunał – związany granicami pytania prawnego i zasadą skargowości, rządzącą postępowaniem przed Trybunałem – mógł odnieść się wyłącznie do mechanizmu wznawiania wypłaty świadczeń emerytalnych (por. wyrok o sygn. P 14/11, cz. III, pkt 4), w niniejszej sprawie Trybunał odniósł się do wznawiania wypłaty także innych niż emerytura świadczeń pieniężnych przysługujących na podstawie wojskowej ustawy zaopatrzeniowej, których wypłata może zostać wstrzymana.

2. Wzorzec kontroli.

Argumentację za niekonstytucyjnością art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej Prokurator Generalny oparł na uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 14/11.

Trybunał stwierdził, że choć wnioskodawca zauważył specyfikę postępowania zainicjowanego pytaniem prawnym sądu i przeanalizował treść wyroku o sygn. P 14/11, to nie wyciągnął należytych wniosków co do charakteru i treści normatywnej art. 2 Konstytucji, który stał się faktycznie wzorcem kontroli w tamtej sprawie. Trybunał stwierdził, że podstawowy problem z zaskarżonymi regulacjami rozpatrywanymi w tamtej i obecnej sprawie wiąże się z nieproporcjonalną i arbitralną ingerencją państwa w prawa ekonomiczne beneficjentów wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego w sytuacji, gdy powód niemożności doręczenia świadczenia leży po ich stronie. Prokurator Generalny posłużył się argumentacją analogiczną do tej, która w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest wypracowana dla interpretacji zasady proporcjonalności. Nie przywołał jednak tej zasady ani zakazu nadmiernej ingerencji. Ponieważ niniejsza sprawa została zainicjowana wnioskiem podmiotu mającego legitymację procesową ogólną w postępowaniu przed Trybunałem i rozpatrzenie tej sprawy nie jest uzależnione od wystąpienia przesłanki funkcjonalnej – jak ma to miejsce w wypadku kontroli zainicjowanej pytaniem prawnym – Trybunał uznał zatem, że wniosek Prokuratora Generalnego należy rozpatrzyć w świetle art. 2 Konstytucji i wynikającego z niego zakazu nadmiernej ingerencji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej.

2.1. Zasada sprawiedliwości społecznej.

Jak wskazywał już w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, „wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej ma bogatą i zróżnicowaną treść. Z jednej bowiem strony zasada ta koresponduje z zasadą równości. (...) Z drugiej strony zasada sprawiedliwości społecznej wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, polegające na realizacji i ochronie wielu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego” (wyrok z 20 grudnia 2012 r., sygn. K 28/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 137, cz. III, pkt 4.4).

Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej może być samodzielną podstawą kontroli konstytucyjności, „jeżeli w rozpoznawanej sprawie pojawia się kwestia naruszenia tych elementów zasady sprawiedliwości społecznej, które nie znalazły wyrazu w innych szczegółowych przepisach konstytucyjnych” (wyrok z 4 czerwca 2013 r., sygn. SK 49/12, OTK ZU nr 5/A/2013, cz. III, pkt 2.2 i powołane tam orzecznictwo). Jednym z takich elementów jest zakaz arbitralnego traktowania jednostek.

W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie dostrzegwał w zasadzie sprawiedliwości społecznej „zaprzeczenie” lub „przeciwieństwo arbitralności” (por. np. wyroki: z 30 kwietnia 2012 r., sygn. SK 4/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 42, cz. III, pkt 2; z 20 listopada 2012 r., sygn. SK 34/09, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 122, cz. III, pkt 7.4; z 22 maja 2013 r., sygn. P 46/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 42, cz. III, pkt 1.2.3 i powoływane w nich orzecznictwo). Odwołując się do poglądów nauki prawa, zauważał również, że „sprawiedliwość społeczna mieści w sobie zakaz arbitralności państwa” (wyrok z 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 64, cz. III, pkt 4 i powołana tam literatura; teza powtórzona w wyroku z 26 października 2010 r., sygn. K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80, cz. III, pkt 8). Ponadto Trybunał łączył zasadę sprawiedliwości społecznej z zakazem arbitralności regulacji prawnych (por. wyrok o sygn. P 14/11, cz. III, pkt 8). Podobnie jak w sprawie o sygn. P 14/11 dla potrzeb rozpatrzenia niniejszej sprawy istotne znaczenie ma właśnie ten aspekt zasady sprawiedliwości społecznej, który wiąże się z zakazem arbitralnego traktowania jednostek przez państwo, w tym ustawodawcę.

Trybunał przypomina, że „stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga zachowania szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny może interweniować tylko w tych przypadkach, w których naruszenie tej zasady ma charakter oczywisty” (por. np. wyrok z 26 stycznia 2010 r., sygn. K 9/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 4, cz. III, pkt 4.2 i powołane tam orzecznictwo; por. też wyrok o sygn. P 46/11, cz. III, pkt 4.2.3 i powołane tam orzecznictwo). Konieczność szczególnej powściągliwości wynika przede wszystkim z tego, że – jako konstytucyjna klauzula generalna – nie zawiera „dostatecznie precyzyjnych i jednoznacznych przesłanek do formułowania ocen prawnych, które byłyby wolne od arbitralności czy czysto subiektywnych przekonań aksjologicznych reprezentowanych przez poszczególne składy orzekające”, lecz tylko „określa pewne minimalne, progowe kryteria rozwiązań prawnych, które powinny być respektowane przez ustawodawcę przy regulacji określonej sfery stosunków społecznych wkraczającej w sferę interesów jednostki” (wyrok o sygn. K 9/08, cz. III, pkt 4.2 i powołany tam wyrok z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258, cz. III, pkt 4). „Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do wkraczania przez sąd konstytucyjny w sferę należącą w demokratycznym państwie prawnym do ustawodawcy” (wyrok z 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79, cz. III, pkt 2 i powołane tam orzecznictwo).

Trybunał podtrzymał powyższe ustalenia. Tylko oczywiste naruszenie przez art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej zasady sprawiedliwości społecznej w aspekcie zakazu arbitralnego traktowania jednostek może skutkować orzeczeniem niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji.

2.2. Zakaz nadmiernej ingerencji.

Zakaz nadmiernej ingerencji jest jednym z elementów zasady państwa prawnego, związanym z zasadą proporcjonalności. Trybunał przypomina, że zasada proporcjonalności ma podstawę normatywną nie tylko w art. 31 ust. 3, lecz także w art. 2 Konstytucji (por. np. wyroki: z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2, cz. III, pkt 2.2 i powołane tam orzecznictwo i z 20 lutego 2008 r., sygn. K 30/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 6, cz. III, pkt 5). Dla potrzeb rozpatrzenia niniejszej sprawy nie jest niezbędne określenie relacji między tymi dwoma konstytucyjnymi podstawami normatywnymi zasady proporcjonalności.

Prokurator Generalny wzorcem kontroli uczynił wyłącznie art. 2 Konstytucji. Trybunał uznaje wskazany przepis za wystarczający do oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu ustawy.

Trybunał Konstytucyjny oceniał już kwestionowane przepisy pod kątem zgodności z zasadą proporcjonalności wywodzoną z art. 2 Konstytucji w sytuacji, gdy art. 31 ust. 3 Konstytucji nie był powołany jako wzorzec kontroli. Tego typu sprawy dotyczyły m.in. zarzutu nadmiernej represyjności, niemożności miarkowania lub automatyzmu wymierzania sankcji administracyjnych (por. np. wyroki: z 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 75; z 15 października 2013 r., sygn. P 26/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99) i sankcji za wykroczenie drogowe (wyrok z 20 lutego 2008 r., sygn. K 30/07).

W związku z art. 2 Konstytucji Trybunał wskazywał m.in., że ustawodawca „powinien tak kształtować normy prawne, by stanowiły one najskuteczniejszy środek osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej” oraz „dokonać oceny skutków ubocznych wprowadzonej regulacji w związku z wartością celu, do którego ta regulacja zmierza” (wyrok o sygn. P 26/11, cz. III, pkt 5.3.1 i 5.3.2 oraz powołane tam orzecznictwo).

Dla potrzeb rozpatrzenia niniejszej sprawy ten aspekt zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji ma istotne znaczenie. Analogicznie do sprawy o sygn. P 14/11 należy go odnieść do oceny stopnia ingerencji w prawa podmiotowe uprawnionych do świadczeń pieniężnych przysługujących w ramach wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego i rozstrzygnąć, czy celu regulacji nie można było osiągnąć środkami mniej dolegliwymi (por. wyrok o sygn. P 14/11, cz. III, pkt 8 i 9).

3. Konstytucyjna ochrona praw do świadczeń pieniężnych.

3.1. Prawa majątkowe w świetle art. 64 Konstytucji.

Konstytucyjnej ochrony świadczeń pieniężnych wypłacanych z wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego należy upatrywać przede wszystkim w konstytucyjnym nakazie ochrony praw majątkowych (art. 64 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że prawa do świadczeń pieniężnych określonych w wojskowej ustawie zaopatrzeniowej należy rozumieć jako „inne prawa majątkowe”, o których mowa wprost w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wskazywał, że „art. 64 ust. 1 Konstytucji (...) obejmuje (...) ochroną wszystkie prawa majątkowe” (wyrok z 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34, cz. III, pkt 3.1), tj. „takie prawa podmiotowe, które mają realizować określony interes majątkowy” (wyrok z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97, cz. III.F, pkt 10). Ponadto zauważał, że „art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej” (wyrok o sygn. SK 4/10, cz. III, pkt 2 i powołane tam orzecznictwo; por. też np. wyroki: z 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 84, cz. III, pkt 5.2 i powołane tam orzecznictwo; z 25 października 2012 r., sygn. SK 27/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 109, cz. III, pkt 3.2).

Za „prawa majątkowe” w rozumieniu art. 64 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny uznawał m.in.: inne niż własność prawa majątkowe o charakterze bezwzględnym oraz prawa majątkowe o charakterze zobowiązaniowym, w tym prawo do odszkodowania (por. wyrok z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40, cz. III, pkt 6.1 oraz powołane tam literatura i orzecznictwo), prawo rozwiedzonego małżonka do alimentacji (por. wyrok z 11 kwietnia 2006 r., sygn. SK 57/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 43, cz. III, pkt 2.2), spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu (por. np. wyrok z 11 grudnia 2008 r., sygn. K 12/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 176, cz. III, pkt 8), a także tzw. publiczne prawa majątkowe, w tym prawo zaliczania wartości mienia pozostawionego poza obecnymi granicami Państwa Polskiego (tzw. mienia zabużańskiego; por. wyrok o sygn. akt K 33/02,

cz. III.F, pkt 10) i publicznoprawne prawo biegłego do wynagrodzenia (por. wyrok z 14 marca 2005 r., sygn. K 35/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 23, cz. VI, pkt 2).

Wyróżnienie kategorii publicznych praw majątkowych podlegających ochronie na podstawie art. 64 Konstytucji jest spójne z wielokrotnie powtarzaną przez Trybunał tezą, że art. 64 Konstytucji „nie może być interpretowany w ten sposób, że dotyczy praw majątkowych wynikających jedynie ze stosunków cywilnoprawnych” (wyrok o sygn. K 33/02; teza powtórzona wprost w wyroku o sygn. K 35/04, cz. VI, pkt 2; por. też – w odniesieniu do art. 64 ust. 2 Konstytucji – wyrok z 26 maja 2010 r., sygn. P 29/08, OTK ZU, nr 4/A/2010, poz. 35, cz. III, pkt 5.2).

Trybunał Konstytucyjny uznaje prawa do świadczeń pieniężnych wypłacanych w ramach wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego za publiczne prawa majątkowe, będące prawami majątkowymi w rozumieniu art. 64 Konstytucji i podlegające równej dla wszystkich (uprawnionych) ochronie prawnej (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

3.2. Nakaz ochrony praw majątkowych.

Trybunał podkreśla, że art. 64 ust. 2 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek „nie tylko tworzenia przepisów udzielających ochrony prawom majątkowym, lecz także obowiązek powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony lub ją ograniczyć” (wyrok o sygn. SK 41/09, cz. III, pkt 6.1; por. też m.in. wyroki: o sygn. SK 50/08, cz. III, pkt 3.1; z 10 lipca 2012 r., sygn. P 15/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 77, cz. III, pkt 4.1; z 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97, cz. III, pkt 4.2). Poza tym, jak wskazywał Trybunał, „ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym powinna być realna, umożliwiająca skuteczną realizację tego prawa w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje” (wyrok z 18 września 2008 r., sygn. K 7/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 123, cz. III, pkt 5.5; por. też np. wyrok z 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 96 i powołane tam orzecznictwo), a „konstytucyjny wymóg ochrony praw majątkowych oznacza w szczególności ciężący na ustawodawcy obowiązek zapewnienia odpowiedniej ochrony uzasadnionych interesów podmiotu danego prawa” (wyrok o sygn. K 12/08, cz. III, pkt 8).

Ciężący na ustawodawcy obowiązek ochrony praw majątkowych ma dodatkowe umocowanie normatywne w art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1, ze zm.; dalej: protokół nr 1 do konwencji). Stanowi on m.in., że każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swojego mienia. Europejski Trybunał Praw Człowieka za mienie podlegające tej ochronie uznał m.in. świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego, niezależnie od tego, czy jest to system finansowany ze składek uprawnionych, czy nie (por. decyzję Wielkiej Izby z 6 lipca 2005 r. o dopuszczalności skarg nr 65731/01 i 65900/01 w sprawie *Stec i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, pkt 47–53). Stworzenie przez państwo systemu zabezpieczenia społecznego – które jako takie nie jest wymagane przez art. 1 protokołu nr 1 do konwencji – skutkuje tym, że świadczenia przysługujące z tego systemu są objęte ochroną na podstawie art. 1 protokołu nr 1 do konwencji (por. np. wyrok Wielkiej Izby z 16 marca 2010 r. w sprawie 42184/05 *Carson i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, pkt 64; por. też wyroki Izby: z 15 września 2009 r. w sprawie 10373/05 *Moskal przeciwko Polsce*, pkt 38-39 i z 8 grudnia 2009 r. w sprawie 18176/05 *Wieczorek przeciwko Polsce*, pkt 57).

Prawom do świadczeń pieniężnych wypłacanych w ramach wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego – jako prawom majątkowym w rozumieniu art. 64 Konstytucji oraz mieniu w rozumieniu art. 1 protokołu nr 1 do konwencji – przysługuje zatem ochrona prawna. Wobec tego konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy jest zapewnienie odpowiedniej ochrony osób, którym te prawa przysługują, oraz powstrzymanie się od przyjmowania regulacji, które mogłyby pozbawić te prawa ochrony lub mogłyby tę ochronę ograniczyć.

3.3. Prawa związane z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji).

Prawa do świadczeń pieniężnych wypłacanych w ramach wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego służą zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego jednostki. Przynajmniej niektóre z nich związane są przy tym z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego, a to znaczy, że znajdują podstawę w art. 67 Konstytucji. W niniejszej sprawie nie jest konieczne ich bliższe scharakteryzowanie. Samo ich wskazanie wystarcza do ustalenia, że mechanizm wznawiania wypłaty świadczeń określony w art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej dotyczy także takich świadczeń pieniężnych, które mają podstawę w art. 67 Konstytucji.

W wyroku z 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że „pojęcie zabezpieczenia społecznego jest pojmowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej zdolności, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny (...). Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka

ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się (...) albo polegającego na osiągnięciu określonego wieku emerytalnego. (...) Treścią prawa do zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie każdemu obywatelowi świadczeń na wypadek: niezdolności do pracy ze względu na chorobę, niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo, osiągnięcia wieku emerytalnego, pozostawania bez pracy nie z własnej woli i nieposiadania innych środków utrzymania” (wyrok z 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62, cz. III, pkt 3.2; por. też wyrok z 11 lipca 2013 r., sygn. SK 16/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 75, cz. III, pkt 7.3).

Wylczenie w art. 67 Konstytucji sytuacji objętych ochroną przez konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego jest wylczeniem enumeratywnym w tym sensie, że każde wymienione tam ryzyko ubezpieczeniowe musi zostać uwzględnione przez ustawodawcę. Określenie pozostałych kwestii dotyczących zabezpieczenia społecznego, w szczególności zakresu i formy świadczeń, mieści się w zakresie swobody ustawodawcy zwykłego (por. wyrok z 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82, cz. III, pkt 2 i powołane tam orzecznictwo; por. też np. wyrok z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136, cz. III, pkt 4.3.2).

Trybunał wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że art. 67 ust. 1 Konstytucji przewiduje szeroki margines swobody parlamentu w urzeczywistnianiu prawa do zabezpieczenia społecznego (por. np. wyroki: z 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16, cz. III, pkt 5.1; z 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 53, cz. III, pkt 5.2.2–5.2.3; o sygn. K 9/12, cz. III, pkt 4.3.2). Wiąże się to z tym, że „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 67 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa” (wyrok o sygn. K 9/12, cz. III, pkt 4.3.3 i obszernie powołane tam orzecznictwo).

Określając zakres i formy prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca nie może naruszyć istoty tego prawa, która określa jego tożsamość, ani innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych, a w szczególności: 1) zasady sprawiedliwości społecznej, 2) ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz 3) równości wobec prawa (por. np. wyroki: z 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, cz. III, pkt 2; z 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, cz. III, pkt 5.2.5; o sygn. K 9/12, cz. III, pkt 4.3.2; o sygn. SK 16/12, cz. III, pkt 7.3). Obowiązek przestrzegania tych innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych przez ustawodawcę dotyczy uprawnień wynikających nie tylko z art. 67 Konstytucji, lecz także z ustawy zwykłej.

Trybunał stwierdził, że prawom do niektórych świadczeń pieniężnych wypłacanych w ramach wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego przysługuje ochrona prawna nie tylko jako prawom majątkowym w rozumieniu art. 64 Konstytucji, lecz także jako prawom związanym z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji). Tymi prawami są prawo do emerytury wojskowej i prawo do wojskowej renty inwalidzkiej. Trybunał wskazuje ponadto, że określenie zakresu i formy praw do wszystkich świadczeń pieniężnych przysługujących w ramach wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego, także tych mających podstawę wyłącznie w ustawie zwykłej, musi być zgodne z normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi, m.in. z zasadą sprawiedliwości społecznej.

4. Ocena zgodności art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej z art. 2 Konstytucji.

Wstrzymanie wypłaty świadczeń pieniężnych przysługujących w ramach wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego oznacza ingerencję w prawa świadczeniobiorcy podlegające ochronie jako prawa majątkowe w rozumieniu art. 64 Konstytucji. Niektóre z nich są ponadto chronione jako prawa związane z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego określonym w art. 67 Konstytucji.

4.1. Naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej.

Powody niemożności doręczenia świadczenia pieniężnego z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego wynikają zwykle z przyczyn leżących po stronie świadczeniobiorcy. Niemniej jednak niemożność ta nie zawsze jest skutkiem zachowania uprawnionego. Może być spowodowana czynnikiem obiektywnym, np. hospitalizacją. Trudno zatem uznać, że każda niemożność doręczenia świadczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego jest skutkiem niestaranności świadczeniobiorcy lub jego świadomego niewywiązania się z obowiązku poinformowania organu emerytalnego o zmianie miejsca zamieszkania lub numeru rachunku bankowego. Zakwestionowany przepis nie uwzględnia odmienności tych okoliczności. W jednakowy sposób traktuje sytuację, w której świadome działanie lub brak działania uprawnionego przyczyniły się do powstania niemożności doręczenia świadczenia, z sytuacją, w której uprawniony nie miał żadnego wpływu na powstanie tej niemożności. Wskutek

tego w każdym wypadku wypłata świadczeń przysługujących uprawnionemu zostaje wstrzymana, a uprawniony nie może ich odzyskać. Tymczasem o ile wstrzymanie wypłaty świadczeń i niemożliwość ich odzyskania mogą być uzasadnione, jeśli np. świadczeniobiorca w wyniku zaniedbania nie wywiązuje się z obowiązków informacyjnych wobec wojskowego organu emerytalnego lub nie wykazuje odpowiedniej staranności – co może znaczyć, że dane świadczenie nie jest mu potrzebne do zaspokojenia potrzeb materialnych – o tyle trudno uzasadnić wstrzymanie wypłaty świadczeń i niemożliwość ich odzyskania, jeżeli świadczeniobiorca nie mógł się wywiązać z obowiązków informacyjnych z powodu nagłej hospitalizacji lub innych obiektywnych okoliczności. Co więcej, w wypadku sytuacji życiowych niezależnych od woli świadczeniobiorcy, a skutkujących niemożnością doręczenia świadczenia z przyczyn niezależnych od wojskowego organu emerytalnego, art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej nie może zrealizować swojego celu dyscyplinującego. Skoro bowiem są to sytuacje niezależne od woli świadczeniobiorcy (np. nieprzytomny leży w szpitalu), to nawet dolegliwości wynikające z tej regulacji – wstrzymanie wypłaty należnego mu świadczenia – nie będą mogły skutecznie przynaglać go do podania danych koniecznych do doręczenia świadczenia.

Trybunał stwierdził, że zakwestionowany art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej w sposób nieuzasadniony przypisuje świadczeniobiorcy przyczynienie się do braku możliwości doręczenia świadczeń pieniężnych. Ustawodawca powinien zindywidualizować okoliczności, z którymi wiążą się tak daleko idące konsekwencje w sferze majątkowej uprawnionych. Świadczeniobiorca powinien mieć możliwość wykazania, że niemożność doręczenia świadczeń nie powstała z jego winy. Taką sytuację należy potraktować inaczej niż sytuację, w której świadczeniobiorca odpowiada za brak możliwości doręczenia mu świadczenia. Innymi słowy, zakwestionowany przepis wprowadza element arbitralności, gdyż w sposób dowolny ustala związek dolegliwego skutku z jego przyczyną. Prowadzi to do arbitralnego, nieznajdującego racjonalnego uzasadnienia ograniczenia praw do świadczeń pieniężnych przysługujących w ramach wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego, podlegających ochronie wynikającej z art. 64 ust. 2 Konstytucji, a w wypadku niektórych z nich podlegających ochronie także ze względu na związek z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził zatem, że art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej jest niezgodny, w zakresie wskazanym w sentencji, z wynikającym z art. 2 Konstytucji zakazem arbitralnego traktowania, będącym elementem zasady sprawiedliwości społecznej.

4.2. Naruszenie zakazu nadmiernej ingerencji.

Jak wskazał Prokurator Generalny, brak możliwości uzyskania, po wznowieniu wypłaty świadczeń, choćby części zaległych świadczeń jest dla świadczeniobiorcy analogiczny w skutkach do ustania prawa do świadczeń (art. 38 w związku z art. 44 ust. 1 pkt 1 i art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej) lub do zawieszenia tego prawa (art. 39a i art. 39b w związku z art. 44 ust. 1 pkt 1 i art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej). Świadczeniobiorca, któremu wstrzymano wypłatę świadczeń z powodu niemożności ich doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, nie może bowiem uzyskać żadnych świadczeń za okres od wstrzymania wypłaty świadczenia do jej wznowienia.

Problem konstytucyjny wynika w tym wypadku z tego, że ustawodawca nie przewidział żadnego okresu wstecz, za który świadczeniobiorca mógłby uzyskać świadczenia mu przysługujące, ale niedoręczone z przyczyn niezależnych od wojskowego organu emerytalnego. Podobnie jak w cytowanym już wyroku o sygn. P 14/11 (cz. III, pkt 9) należy przyjąć, że jest to rozwiązanie nadmiernie ingerujące w prawa uprawnionego do świadczeń przysługujących w ramach wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego. Z pewnością nie jest to jedyne możliwe rozwiązanie służące dyscyplinowaniu świadczenioborców. Dowodzi tego choćby regulacja analogicznego mechanizmu wznowiania wypłaty świadczeń, których wypłatę wstrzymano z przyczyn niezależnych od organu rentowego, zawarta w ustawie o emeryturach i rentach z FUS (art. 135 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS).

Trybunał podkreśla, że ustawodawca nie musi przewidywać dokładnie takiego samego okresu, za który wypłacane są świadczenia niedoręczone, jaki przyjęto w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, o ile specyfika służb mundurowych uzasadniać będzie odmienną regulację w tym względzie. Niemniej jednak ustawodawca jest zobowiązany przewidzieć okoliczności, które uzasadniać będą wsteczną wypłatę świadczeń niedoręczonych z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego.

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej jest również niezgodny, w zakresie wskazanym w sentencji, z wynikającym z art. 2 Konstytucji zakazem nadmiernej ingerencji w konstytucyjne prawa podmiotowe.

5. Wejście wyroku w życie.

Na wniosek Sejmu Trybunał Konstytucyjny odroczył utratę mocy obowiązującej art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej do dnia 1 stycznia 2015 r. Trybunał uznał argument związany z koniecznością zapewnienia w budżecie państwa dodatkowych środków na wypłatę świadczeń. Odroczenie utarty mocy obowiązującej tego przepisu jest ponadto związane z uchwaleniem przez Sejm ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy 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. Ustawa ta zmierza do zmiany m.in. przepisu zakwestionowanego w niniejszej sprawie. Zdaniem Trybunału odroczenie utraty mocy obowiązującej art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej do dnia 1 stycznia 2015 r. pozwoli na dokończenie zaawansowanych prac legislacyjnych nad ustawą.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

39

WYROK
z dnia 14 kwietnia 2014 r.
Sygn. akt U 8/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący
Stanisław Biernat – sprawozdawca
Zbigniew Cieślak,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Ministra Skarbu Państwa i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 14 kwietnia 2014 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności: zarządzenia nr 45 Ministra Skarbu Państwa z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa oraz rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa (Dz. Urz. MSP Nr 2, poz. 4) z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Zarządzenie nr 45 Ministra Skarbu Państwa z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa oraz rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa (Dz. Urz. MSP Nr 2, poz. 4) jest zgodne z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 22 kwietnia 2014 r. w Dz. Urz. MSP poz. 2.

UZASADNIENIE

I

1. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca) o orzeczenie, że zarządzenie nr 45 Ministra Skarbu Państwa z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa oraz rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa (Dz. Urz. MSP Nr 2, poz. 4; dalej: zarządzenie nr 45) jest niezgodne z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji.

1.1. Zarządzenie nr 45 reguluje zasady i tryb wyboru kandydatów na członków rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa oraz innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa. Rzecznik wskazał, że zakwestionowany akt prawny określa w sposób całościowy procedurę konkursową na członków rady nadzorczej: od wskazania terminu, w którym powinno wpłynąć zgłoszenie kandydata do ministerstwa, po publikację listy kandydatów na stronie internetowej.

1.2. Zarządzenie nr 45 budzi wątpliwości wnioskodawcy co do zgodności z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji przede wszystkim z tego powodu, że zostało wydane bez podstawy prawnej, jak również reguluje prawa i obowiązki obywateli – uczestników konkursu, których nie łączy żaden stosunek wewnętrzny z organem, który wydał kwestionowany akt.

Wnioskodawca zwrócił przede wszystkim uwagę, odwołując się do treści art. 93 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji, że legalność aktu prawa wewnętrznego obowiązującego zależy od istnienia stosownej podstawy prawnej. Kompetencji prawotwórczej nie można domniemywać. Z zasad techniki prawodawczej wynika, w ocenie Rzecznika, że upoważnienie do wydania aktu prawa wewnętrznego powinno wskazywać upoważniony organ, określać formę aktu oraz wyraźnie określać sprawy przekazane do uregulowania. Żaden z przepisów ustawowych wskazanych w zarządzeniu nr 45 nie stanowi podstawy do wydania zarządzenia przez Ministra Skarbu Państwa w zakresie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych. Art. 2 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. z 2012 r. poz. 1224; dalej: ustawa o zasadach wykonywania uprawnień) jest przepisem określającym zakres działania Ministra Skarbu Państwa i jego zadań, jeśli chodzi o uprawnienia do wykonywania praw majątkowych Skarbu Państwa. Przepisy regulujące funkcjonowanie organu nie mogą stanowić podstawy wydawania zarządzeń.

Następnie Rzecznik wskazał, że zarządzenie nr 45 nie spełnia formalnego wymagania istnienia organizacyjnej nadrzędności organu wobec podporządkowanych adresatów aktów. Zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji model aktów prawa wewnętrznego zakłada, że akty te mogą obowiązywać wyłącznie jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu akt, tj. organy niższego szczebla lub też jego własne jednostki organizacyjne, pracowników i funkcjonariuszy organu wydającego akt. Zarządzenia nie mogą zawierać norm prawnych wiążących obywateli, osób prawnych i innych podmiotów, np. jednostek samorządu terytorialnego i zawodowego. Zdaniem Rzecznika, w niniejszej sprawie brak jest stosunku organizacyjnej podległości między wydającym zaskarżony akt a adresatami aktu, czyli kandydatami na członków rad nadzorczych. Uczestnicy konkursu nie pozostają w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Skarbu Państwa. Zarządzenie nr 45 wprost wyłącza jego zastosowanie do pracowników ministerstwa. W ocenie Rzecznika, o podległości służbowej nie może przesądzać sam wpis na listę osób uprawnionych do zasiadania w radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa, prowadzoną przez Ministra Skarbu Państwa. Osoby uprawnione przez sam wpis nie stają się pracownikami ministerstwa ani nie wchodzi w strukturę organizacyjną tej jednostki.

Zdaniem Rzecznika, kwestionowane zarządzenie nr 45 nie spełnia również kryterium określonego w art. 93 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, zgodnie z którym zarządzenia nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Rzecznik zwrócił uwagę, że zarządzenie nr 45 odnosi się do jednostek organizacyjnie podległych ministrowi jedynie w ograniczonym zakresie, tj. gdy stanowi o obowiązkach Ministra Skarbu Państwa, sekretarza lub podsekretarza stanu czy dyrektora departamentu nadzorującego związanych z procedurą uzupełnienia wakatów w radzie nadzorczej spółek Skarbu Państwa. W pozostałym zakresie zarządzenie nr 45 kształtuje sytuację prawną samodzielnych podmiotów prawa: obywateli, którzy aplikują do rad nadzorczych i nie są pracownikami Ministerstwa Skarbu Państwa. Kwestionowany akt normatywny, pomimo że nie ma charakteru powszechnie obowiązującego, reguluje materię odnoszącą się do praw i wolności, skoro stanowi podstawę prawną indywidualnej decyzji wobec kandydatów. Zarządzenie to nakłada na jednostki określone obowiązki, a mianowicie: obowiązek udziału w konkursie przeprowadzanym w trybie publicznym,

zgłoszenia kandydatury w terminie 7 dni od ukazania się ogłoszenia o naborze, dokonania zgłoszenia w formie pisemnej, w taki sposób, by wpłynęło do ministerstwa przed upływem tych 7 dni. Jednocześnie zarządzenie nr 45 ogranicza prawa kandydatów, stanowiąc, że osoby, które nie zostały wybrane, nie są informowane o wynikach postępowania oraz nie mają możliwości odwołania się od decyzji o wyborze. Tym samym – zdaniem Rzecznika – kwestionowane zarządzenie wkracza w materię zastrzeżoną dla przepisów powszechnie obowiązujących i narusza konstytucyjne zasady stanowienia aktów normatywnych.

Rzecznik zwrócił uwagę, że prawodawca w odmienny sposób uregulował zasady doboru członków organów zarządzających spółek Skarbu Państwa. Wybór osób sprawujących funkcje członka zarządu spółek Skarbu Państwa wynika bowiem z art. 17 ust. 2 i art. 19a ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2013 r. poz. 216; dalej: ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji), rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie trybu przeprowadzania konkursu w celu wyłonienia osoby, której będzie zlecone sprawowanie zarządu w spółce (Dz. U. Nr 110, poz. 719), oraz rozporządzenia z dnia 18 marca 2003 r. w sprawie przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego na stanowisko członka zarządu w niektórych spółkach handlowych (Dz. U. Nr 55, poz. 476, ze zm.), czyli z aktów prawa powszechnie obowiązującego.

2. W piśmie z 9 października 2013 r. stanowisko zajął Minister Skarbu Państwa, wnosząc o stwierdzenie, że zarządzenie nr 45 nie jest niezgodne z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji. W razie gdyby Trybunał uznał, że art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji stanowi adekwatny wzorzec kontroli w niniejszej sprawie, Minister Skarbu Państwa wniósł o stwierdzenie, że zarządzenie nr 45 jest zgodne z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W pierwszej części pisma minister przedstawił argumenty mające przemawiać za twierdzeniem, że art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, gdyż wydając zarządzenie nr 45 Minister Skarbu Państwa nie działał w sferze władczego działania państwa. Minister Skarbu Państwa w obrocie prawnym może pełnić dwie role. Z jednej strony, jako organ administracji publicznej, wykonuje zadania państwa: sprawuje władztwo administracyjne (*imperium*). Z drugiej strony, Minister Skarbu Państwa, na podstawie art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zasadach wykonywania uprawnień, wykonuje uprawnienia wynikające z praw majątkowych Skarbu Państwa, w szczególności w zakresie praw z akcji i udziałów, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi. Wykonując te uprawnienia, Minister Skarbu Państwa działa w sferze prawa prywatnego. Minister Skarbu Państwa podkreślił zasadniczą różnicę, jeżeli chodzi o podstawy prawne podejmowanych przez niego działań. Różnica ta wiąże się z zasadniczym podziałem czynności państwa na sferę *imperium* oraz sferę *dominium*. Przykładem sytuacji, w której podmioty z kręgu administracji rządowej będą występowały jako podmioty prawa cywilnego reprezentujące Skarb Państwa, jest możliwość wpływania na skład organów w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, na podstawie ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1030; dalej: k.s.h.) oraz m.in. art. 12 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. W ocenie Ministra Skarbu Państwa, działając w sferze *dominium*, organ ten ma pełne prawo do swobodnego wskazania kandydatów na członków rady nadzorczej w spółce z udziałem Skarbu Państwa, z zastrzeżeniem, że kandydaci ci powinni spełniać wymagania określone w przepisach prawa. Uprawnieniem każdego akcjonariusza jest możliwość zaproponowania kandydata na członka organu nadzoru, ale sposób, w jaki akcjonariusz wyłoni osobę, którą proponuje do wyboru walnemu zgromadzeniu, pozostaje w jego gestii. Minister Skarbu Państwa korzysta z tego prawa i w celu usprawnienia toku wyboru kandydatów na członków rady nadzorczej określił procedurę w jednym dokumencie skierowanym do pracowników ministerstwa, czyli w kwestionowanym w niniejszej sprawie zarządzeniu nr 45. Minister Skarbu Państwa podkreślił, że stosunek łączący członka organu nadzoru ze spółką ma charakter obligacyjny. Minister mógł ustanowić w drodze zarządzenia nr 45 uniwersalny wzorzec postępowania prowadzący do nawiązywania tych stosunków, zbliżony swoim charakterem do wzorców umownych, o których stanowi art. 384 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121; dalej: k.c.). Sumując, Minister Skarbu Państwa podkreślił, że art. 93 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli zarządzenia nr 45, gdyż minister działa nie jako organ administracji publicznej, ale jako organ osoby prawnej, jaką jest Skarb Państwa, i w tym zakresie podstawę jego działania stanowią uprawnienia korporacyjne i majątkowe.

W przypadku gdyby Trybunał nie uznał nieadekwatności wzorca kontroli w niniejszej sprawie, Minister Skarbu Państwa przedstawił argumenty mające przemawiać za zgodnością zarządzenia nr 45 z art. 93 Konstytucji. Zdaniem Ministra Skarbu Państwa, art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zasadach wykonywania uprawnień oraz art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji stanowią wystarczającą podstawę do wydania zarządzenia nr 45. Interpretacja art. 93 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że „zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy”, prowadzi do wniosku, że w przepisie tym nie zostało sformułowane wymaganie istnienia ustawowego upoważnienia do wydania aktu prawa wewnętrznego. Brak takiego wymagania należy postrzegać przez pryzmat konieczności zapewnienia sprawnego funkcjonowania administracji publicznej. Minister Skarbu Państwa zwrócił również uwagę, że skoro na

podstawie wyraźnych przepisów ustawy organ ten może w sposób niepodlegający merytorycznej kontroli kształtować skład rad nadzorczych, to zgodnie z regułą *a maiori ad minus* tym bardziej jest uprawniony do uregulowania wewnętrznej procedury kwalifikacyjnej zmierzającej do wyłonienia członka rady nadzorczej.

Zdaniem Ministra Skarbu Państwa, we wniosku Rzecznika nie dokonano szczegółowej analizy postanowień zarządzenia nr 45 i nie wykazano, w jakim zakresie odnoszą się one do jednostek, a w jakim do organów administracji publicznej podległych ministrowi. Z tych względów nie zostało obalone domniemanie konstytucyjności, gdyż brak jest rozbudowanej argumentacji o ingerencji w sferę uprawnień jednostki. Minister Skarbu Państwa, po przeprowadzeniu analizy poszczególnych postanowień zarządzenia nr 45, wskazał, że akt ten ma charakter proceduralny i techniczny oraz nie ingeruje w sytuację prawną jednostek. Przepisy zarządzenia nr 45 dotyczą wewnętrznych reguł postępowania w ramach struktury organizacyjnej podległej ministrowi. Zarządzenie to reguluje jedynie tryb postępowania z udziałem wszystkich osób, które spełniają określone w innych przepisach kryteria, żadnej z nich nie eliminując, dyskryminując czy faworyzując.

Minister Skarbu Państwa zwrócił również uwagę, że realizacja ewentualnego orzeczenia o niezgodności z Konstytucją zarządzenia nr 45 nie będzie wymagała systemowej interwencji ustawodawcy. W systemie prawa nadal pozostanie kompetencja Ministra Skarbu Państwa do realizacji uprawnień właścicielskich, a sam proces straci na transparentności gwarantowanej obecnie przez zarządzenie nr 45.

3. W piśmie z 14 listopada 2013 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że zarządzenie nr 45 jest zgodne z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny, przed przystąpieniem do oceny zarzutów sformułowanych we wniosku, zwrócił uwagę na konieczność odróżnienia dwóch sfer, w których może działać państwo, a mianowicie sfery władczej państwa (*imperium*) oraz sfery właścicielskiej (*dominium*). Scharakteryzował przy tym zakres działania i kompetencje Ministra Skarbu Państwa oraz cechy Skarbu Państwa jako szczególnej osoby prawnej. Minister Skarbu Państwa działa w obu wyżej wskazanych sferach: jako organ administracji publicznej, wykonuje funkcje władcze państwa, zaś jako reprezentant Skarbu Państwa – uprawnienia właścicielskie, związane z gospodarowaniem mieniem i ochroną interesów Skarbu Państwa. Z posiadania przez Skarb Państwa akcji w spółkach oraz pełnienia funkcji walnego zgromadzenia wynikają uprawnienia właścicielskie, w tym nadzorcze Ministra Skarbu Państwa. Istotnym elementem sprawowania kontroli właścicielskiej nad spółką przez akcjonariusza, dysponującego większością pakietem akcji, jest niewątpliwie decydowanie o składzie organów kontrolno-nadzorujących i zarządzających. Prokurator Generalny zauważył, że działania Ministra Skarbu Państwa podejmowane w ramach wykonywania uprawnień właścicielskich, ze względu na ich cywilnoprawny charakter, nie podlegają kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne (art. 184 Konstytucji), bo nie stanowią one działań administracji publicznej. Brak jest przy tym jakiegokolwiek innej instytucji prawnej, która umożliwiłaby kwestionowanie działań podejmowanych przez Ministra Skarbu Państwa w związku z realizacją uprawnień właścicielskich w ramach sfery *dominium* państwa. Minister Skarbu Państwa posiada kompetencję do samodzielnego wyboru członków rady nadzorczej, spośród kandydatów spełniających wymagania przewidziane przepisami prawa. Brak możliwości kontroli i kwestionowania działań podejmowanych w ramach wykonywania uprawnień właścicielskich stanowi istotny element tych uprawnień. Dotyczy to również Ministra Skarbu Państwa, ustawowo umocowanego do działania w zakresie realizacji uprawnień związanych z gospodarowaniem mieniem i ochroną interesów Skarbu Państwa.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, przepisy prawne wskazane jako podstawa prawna zarządzenia nr 45 wyznaczają Ministrowi Skarbu Państwa zadania, jak i przyznają kompetencje, będące sposobem wykonywania tego zadania w określonych sytuacjach. Art. 93 ust. 2 Konstytucji przewiduje wydawanie zarządzeń „tylko na podstawie ustawy”, co nie jest tożsame ze „szczegółowym upoważnieniem zawartym w ustawie”, o którym mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do rozporządzeń, ani z wyrażeniem „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”, o którym mowa w art. 94 Konstytucji dotyczącym aktów prawa miejscowego. Zdaniem Prokuratora Generalnego, różne sposoby określania wymagań podstawy prawnej do wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego oraz aktów prawa wewnętrznego wiążą się z odmienną ich funkcją. O ile rozporządzenia wydane na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego mają przede wszystkim stanowić konkretyzację ustawy, o tyle zarządzenia to akty prawne służące przede wszystkim sprawnemu funkcjonowaniu administracji rządowej. Art. 93 ust. 2 Konstytucji dopuszcza zatem posługiwanie się wewnętrznymi, podustawowymi legislacyjnymi środkami realizacji ustawy, a ich podstawą ustawową, ogólnie sformułowaną, może być zarówno norma kompetencyjna, nakazująca organowi określony sposób działania (kierowanie, zarządzenie, wykonywanie) jak i normy, z których wynika konieczność wykonywania zadań i kompetencji ustanowionych dla danego organu w Konstytucji i ustawach. W ocenie Prokuratora Generalnego, związek zarządzenia nr 45 z realizacją przepisów ustawowych, wskazanych w nim jako podstawa prawna jego wydania, jednoznacznie

wynika z jego treści. Oznacza to, że zarządzenie zostało wydane „na podstawie ustawy”, czyli w sposób zgodny z art. 93 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez zarządzenie nr 45 ze względu na wynikające z art. 93 ust. 1 Konstytucji wymaganie obowiązywania aktu o wewnętrznym charakterze tylko wobec jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu ten akt oraz art. 93 ust. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że Minister Skarbu Państwa może zapewnić realizację kompetencji kreacyjnych wobec członków rady nadzorczej w spółkach Skarbu Państwa za pomocą zarządzenia, skoro kompetencje te ustawa powierzyła temu ministrowi, a Ministerstwo Skarbu Państwa, które go obsługuje, stanowi jednostkę mu podległą. Sposób postępowania w tym zakresie można uznać za element organizacji Ministerstwa Skarbu Państwa, czyli urzędowi, którego zadaniem jest obsługa Ministra, również w związku z realizacją przez niego kompetencji kreacyjnej i sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa. Kwestionowane zarządzenie wpływa na wewnętrzne procedury jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu ten akt, pozostawiając poza zakresem swojego wpływu kształtowanie sytuacji prawnej osób fizycznych. Sytuacja tych podmiotów ulega bowiem zmianie nie na skutek obowiązywania zarządzenia, lecz w następstwie decyzji organu podejmowanej na podstawie ustawy. Osoba zainteresowana, która ubiega się o mandat w radzie nadzorczej spółki Skarbu Państwa, nie nabywa żadnych uprawnień podlegających ochronie konstytucyjnej. Prokurator Generalny zauważył, że należy odróżnić oparcie rozstrzygnięcia wobec obywatela na akcie prawa wewnętrznego od dokonania czynności związanej z gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa na podstawie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.

4. W dniu 14 kwietnia 2014 r. przed rozprawą do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło pismo procesowe pełnomocnika Ministra Skarbu Państwa, w którym zostało podtrzymane stanowisko wyrażone przez uczestnika w piśmie z 9 października 2013 r.

Pełnomocnik Ministra Skarbu Państwa wyraził pogląd, że minister działając w sferze *dominium* ma pełne prawo do swobodnego wskazania kandydatów na członków rady nadzorczej w spółce z udziałem Skarbu Państwa, z zastrzeżeniem, że kandydaci ci powinni spełniać wymagania określone w przepisach prawa. Przyjętym sposobem wyszukiwania kandydatów na członków rady nadzorczej jest ogłoszenie konkursu. Zarządzenie nr 45 stanowi skierowane do pracowników ministerstwa unormowanie zasad przeprowadzania konkursów, w których mają być wyłonieni najlepsi kandydaci. Konkursy te, zdaniem pełnomocnika, reguluje art. 921 k.c., a prawidłowość ich przeprowadzania podlega ocenie sądów powszechnych. Ani ogłaszając konkurs, ani regulując tryb ogłaszania konkursu minister nie normuje praw i obowiązków obywateli.

Pełnomocnik Ministra Skarbu Państwa wskazał, że w praktyce w wielu spółkach konkursy nie są organizowane, wobec czego „zjawisko ma więc obecnie raczej charakter szczątkowy”.

II

Na rozprawie 14 kwietnia 2014 r. przedstawiciele wnioskodawcy oraz Ministra Skarbu Państwa i Prokuratora Generalnego podtrzymali pisemne stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny, zważył co następuje:

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca, Rzecznik) zakwestionował zgodność zarządzenia nr 45 Ministra Skarbu Państwa z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa oraz rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa (Dz. Urz. MSP Nr 2, poz. 4; dalej: zarządzenie nr 45 lub zarządzenie) z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Jako podstawy prawne tego zarządzenia zostały wskazane art. 2 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. z 2012 r. poz. 1224; dalej: ustawa o zasadach wykonywania uprawnień) oraz art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2013 r. poz. 216, ze zm.; dalej: ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji).

Zgodnie z art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zasadach wykonywania uprawnień Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa wykonuje uprawnienia wynikające z praw majątkowych Skarbu Państwa, w szczególności w zakresie praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi.

Natomiast art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji brzmi:

„1. W czasie, w którym Skarb Państwa pozostaje jedynym akcjonariuszem spółki powstałej w wyniku komercjalizacji, członków rady nadzorczej powołuje i odwołuje walne zgromadzenie, z tym że dwie piąte składu rady nadzorczej stanowią, z zastrzeżeniem ust. 2, osoby wybrane przez pracowników albo osoby wybrane w jednej piątej przez pracowników i w jednej piątej przez rolników lub rybaków.

2. Członkowie rady nadzorczej są powoływani spośród osób, które złożyły egzamin, z zastrzeżeniem art. 60 ust. 4”.

2. Zarządzenie nr 45 określa przebieg postępowania kwalifikacyjnego kandydatów do rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa.

Paragraf 1 zarządzenia zawiera definicję pojęć rada nadzorcza oraz dyrektor departamentu nadzorującego. Przez radę nadzorczą należy rozumieć radę nadzorczą, komisję rewizyjną albo pełnomocnika Ministra Skarbu Państwa (dalej także: minister) w spółce handlowej z udziałem Skarbu Państwa, w której Skarb Państwa jest reprezentowany przez Ministra Skarbu Państwa, a także radę nadzorczą działającą w przedsiębiorstwie państwowym, dla którego organem założycielskim jest Minister Skarbu Państwa.

Zgodnie z § 2 zarządzenia, wskazanie przez ministra kandydata na członka rady nadzorczej spółki z udziałem Skarbu Państwa jest poprzedzone postępowaniem kwalifikacyjnym, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Postępowanie to przeprowadzane jest w trybie publicznym, za pomocą ogłoszenia o naborze zamieszczonego na stronach internetowych Ministerstwa Skarbu Państwa (dalej także: ministerstwo).

Paragraf 3 zarządzenia określa sytuacje, w których właściwy sekretarz lub podsekretarz stanu – po uzyskaniu informacji od dyrektora departamentu nadzorującego – powołuje trzyosobową komisję przeprowadzającą postępowanie w celu wyłonienia kandydatów na członków rady nadzorczej.

Z kolei § 4 zarządzenia określa procedurę przygotowania i przekazania treści ogłoszenia o postępowaniu kwalifikacyjnym, elementy treści tego ogłoszenia oraz sposób jego publikacji. Poza informacjami o spółce, której dotyczy postępowanie kwalifikacyjne, w treści ogłoszenia należy również zamieścić informację, że osoby spełniające warunki określone w ogłoszeniu oraz wymagane od kandydatów na członków rady nadzorczej (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem, Dz. U. Nr 198, poz. 2038, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2004 r.) powinny zgłosić swój udział w postępowaniu w terminie siedmiu dni kalendarzowych, licząc od dnia ukazania się ogłoszenia o postępowaniu, w formie pisemnej zgodnie z treścią ogłoszenia, na wskazany adres. Termin uważa się za zachowany, jeśli zgłoszenie wpłynęło do ministerstwa przed jego upływem.

Przebieg postępowania kwalifikacyjnego określa § 5 zarządzenia, zgodnie z którym komisja dokonuje analizy zgłoszeń i przedstawia do akceptacji właściwemu sekretarzowi lub podsekretarzowi stanu listę proponowanych kandydatów w liczbie przekraczającej dwukrotność mandatów podlegających obsadzeniu. Zgodnie z § 5 ust. 4 tego zarządzenia zgłoszenia kandydatów, które wpłynęły po terminie, jak też zawierające braki formalne pozostawia się bez rozpoznania.

Zgodnie z § 6 ust. 1 zarządzenia lista kandydatów do rady nadzorczej – zaproponowana przez komisję i zaaprobowana przez sekretarza lub podsekretarza stanu – jest ogłaszana w tym samym dniu na stronie internetowej ministerstwa. Publikacja listy kończy postępowanie dla wszystkich osób, które odpowiedziały na ogłoszenie, a których kandydatury nie zostały wybrane. Osoby te nie mają możliwości odwołania się od decyzji o wyborze, nie są one także informowane o wynikach postępowania. Jednakże, zgodnie z § 6 ust. 2 tego zarządzenia, w ciągu siedmiu dni kalendarzowych od dnia ogłoszenia listy kandydatów minister lub inna upoważniona osoba rozpatruje ewentualne zastrzeżenia wnoszone w formie pisemnej w odniesieniu do ogłoszonej listy kandydatów. Wniesienie zastrzeżenia nie wstrzymuje procedury podejmowania decyzji o obsadzie mandatów w składzie rady nadzorczej (§ 6 ust. 5 zarządzenia nr 45). Właściwy sekretarz lub podsekretarz stanu rekomenduje ministrowi, z listy kandydatów, kandydata na członka rady nadzorczej (§ 6 ust. 3 zarządzenia nr 45).

3. Uprawnienia Ministra Skarbu Państwa do powoływania członków rady nadzorczej mają charakter prywatnoprawny i są wykonywane w imieniu państwa jako właściciela, czyli z tytułu *dominium*. Kwalifikacja taka nie przeszkadza traktowaniu zarządzenia nr 45, normującego procedurę przygotowawczą, odbywająca się w ramach ministerstwa skarbu, poprzedzającą skorzystanie z powyższych uprawnień, jako aktu prawnego ministra, należącego do prawa wewnętrznego. Prawidłowość tego aktu prawnego może być oceniana w świetle art. 93 Konstytucji. Powołany przepis jest zatem adekwatnym wzorcem kontroli tego zarządzenia. Pełnomocnik Ministra Skarbu Państwa nie wykazał, że procedura regulowana w zarządzeniu nr 45 spełnia może być traktowana jako czynność prawna z art. 921 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121).

3.1. Art. 93 Konstytucji normuje pozycję w systemie źródeł prawa aktów prawa wewnętrznego, zwanych też „aktami wewnątrznie obowiązującymi”, będących kategorią odrębną od źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Konstytucja wymienia jedynie dwa rodzaje aktów prawa wewnętrznego: uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, „art. 93 Konstytucji nie dokonał wyczerpującego wyliczenia wszystkich aktów wewnętrznych, jakie mogą być wydawane pod rządami Konstytucji, [...] co do formy i uprawnionych podmiotów nie zamknął katalogu aktów prawa wewnętrznego [...]. Tylko taka wykładnia odpowiada, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, istocie aktów prawa wewnętrznego i potrzebom funkcjonowania aparatu państwowego” (wyrok z 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 116).

4. Wnioskodawca przede wszystkim podniósł zarzut, że zarządzenie nr 45 jest niezgodne z art. 93 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji, ponieważ zostało wydane bez podstawy prawnej.

4.1. Według art. 93 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji, zarządzenia ministrów są wydawane tylko „na podstawie ustawy”. Należy odnotować różnice sformułowania zawartego w powołanym przepisie w porównaniu z innymi przepisami konstytucyjnymi. Stosownie do art. 92 ust. 1 Konstytucji, rozporządzenia (będące źródłami prawa powszechnie obowiązującego) są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, „na podstawie szczególnego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Z kolei art. 94 Konstytucji przewiduje, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów (również należące do źródeł prawa powszechnie obowiązującego) „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Porównanie powyższych, sąsiadujących ze sobą przepisów konstytucyjnych wskazuje, że ustrojodawca przewidział dla zarządzeń, jako aktów prawa wewnętrznego, luźniejszą determinację ustawową niż w odniesieniu do aktów prawa powszechnie obowiązującego. Nie jest bowiem wymagane, aby podstawą ustawową zarządzenia było „szczegółowe upoważnienie”, tak jak w przypadku rozporządzenia, ani aby treść zarządzenia była ściśle wyznaczona przez ustawę, w ten sposób, że zarządzenie miałyby być wydawane „w celu wykonania ustawy”, tak jak rozporządzenie lub akt prawa miejscowego.

4.2. Powyższa konkluzja odpowiada poglądom przedstawianym w literaturze. Wyrażane jest stanowisko, że organy mają znaczny zakres swobody kształtowania treści i zakresu aktów prawa wewnętrznego; mogą stanowić akty tego rodzaju w tych wszystkich materiałach, które mieszczą się w ich kompetencjach i zadaniach (zob. L. Garlicki, *Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 82; W. Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006, s. 90, 93, 94). Podkreśla się, że „podstawą do wydania zarządzeń nie jest jakaś jedna ustawa, ale różne ustawy, normujące różne dziedziny spraw, jeżeli tylko przyznają one jakiemuś podmiotowi będącemu organem władzy publicznej kompetencje, wyznaczają mu zadania lub nakładają na niego obowiązki i jeżeli czynienie użytku z tych kompetencji oraz realizowanie wyznaczonych zadań i obowiązków wymaga wydania norm generalnych i abstrakcyjnych, adresowanych do jednostek organizacyjnie podległych temu podmiotowi” (S. Wronkowska, *System źródeł prawa w nowej Konstytucji*, „Biuletyn RPO” nr 38/2000, Warszawa 2000, s. 93). Podstawą zarządzenia może być zarówno ogólna norma kompetencyjna nakazująca organowi „kierowanie”, „zarządzanie” czy „określanie” przewidzianych w ustawie działań, jak i zbiór norm, z których wynika konieczność wykonania określonych zadań (zob. A. Bałaban, *Akty normatywne wewnątrznie obowiązujące*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 99).

Z § 134 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) wynika, że akty prawa wewnętrznego muszą mieć podstawę prawną, choć może ona przybierać różną postać (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 270). Według tego przepisu, podstawę prawną wydania uchwały lub zarządzenia może stanowić zarówno przepis, który upoważnia organ do uregulowania określonego zakresu spraw, jak i przepis, który wyznacza zadania lub kompetencje danego organu. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie podzielił przywołane stanowiska.

4.3. Zarządzenie nr 45 jako podstawę do prawną wymienia art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zasadach wykonywania uprawnień oraz art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Przepisy te przyznają Ministrowi

Skarbu Państwa kompetencję do wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa, precyzując, że w szczególności chodzi o uprawnienia w zakresie praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa (art. 2 pkt 5 lit a ustawy o zasadach wykonywania uprawnień), oraz przyznają walnemu zgromadzeniu uprawnienie do powoływania i odwoływania członków rady nadzorczej w sytuacji, gdy Skarb Państwa pozostaje jedynym akcjonariuszem spółki powstałej w wyniku komercjalizacji (art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji).

Z treści art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji wynika, że przepis ten dotyczy uprawnienia przysługującego walnemu zgromadzeniu w spółkach powstałych w wyniku komercjalizacji, w których Skarb Państwa pozostaje jedynym akcjonariuszem. W szczególności Minister Skarbu Państwa nie wskazał art. 14 ust. 1 tej ustawy jako podstawy wydania zarządzenia. Przepis ten dotyczy zasad powoływania i odwoływania członków rady nadzorczej w spółkach powstałych w drodze komercjalizacji, w których Skarb Państwa przestał być jedynym akcjonariuszem. W treści przepisu mowa jest o akcjonariuszu, co mogłoby sugerować, że dotyczy on jedynie spółek akcyjnych, jednak z uwagi na treść art. 2 pkt 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, zakres jego zastosowania dotyczy również spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (zob. art. 2 pkt 1, art. 11 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji). Z powyższego wynika, że ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji nie stanowi podstawy wydania zarządzenia nr 45 w zakresie spółek kapitałowych, w których Skarb Państwa nie jest jedynym akcjonariuszem.

Z kolei art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zasadach wykonywania uprawnień sformułowany został w sposób bardziej ogólny. Przepis ten stanowi o wszystkich uprawnieniach wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa w zakresie praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi. W zakresie tego przepisu mieści się zatem powoływanie rady nadzorczej zarówno w spółkach akcyjnych, jak i spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością w których Skarb Państwa posiada akcje albo udziały. Chodzi tu o realizację uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa wobec spółek, w których Skarbowi Państwa przysługują prawa z akcji lub udziałów. Jednym z tych uprawnień jest powoływanie członków rady nadzorczej.

Zgodnie z art. 385 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1030; dalej: k.s.h.), określającym zasady nadzoru w spółce akcyjnej, rada nadzorcza w spółkach publicznych składa się z co najmniej pięciu członków powoływanych przez walne zgromadzenie akcjonariuszy. Ustawodawca przewidział dwa wyraźne wyjątki od tej zasady: po pierwsze, możliwość określenia w statucie innego sposobu powoływania lub odwoływania członków rady nadzorczej (art. 385 § 2 k.s.h.), a po drugie, możliwość powołania członka rady nadzorczej przez podmiot określony w odrębnej ustawie (art. 385 § 4 k.s.h.). Z kolei w zakresie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością art. 215 § 1 k.s.h. stanowi, że rada nadzorcza składa się co najmniej z trzech członków powoływanych i odwoływanych uchwałą wspólników, przy czym umowa spółki może przewidywać inny sposób powoływania lub odwoływania członków rady nadzorczej. Powołanie rady nadzorczej w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością nie jest obowiązkowe.

Również art. 12 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji dotyczący spółek kapitałowych powstałych w wyniku komercjalizacji, w których Skarb Państwa pozostaje jedynym akcjonariuszem lub udziałowcem, przewiduje, że członków rady nadzorczej powołuje i odwołuje walne zgromadzenie.

Zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie podkreśla się, że zasadą jest powoływanie i odwoływanie członków rady nadzorczej przez walne zgromadzenie lub zgromadzenie wspólników, co wynika z korporacyjnego charakteru spółek kapitałowych. Zakłada to, że najważniejsze decyzje dotyczące ich funkcjonowania należą do akcjonariuszy (wspólników) działających w sposób określony dla danej korporacji (zob. wyrok SN z 7 maja 2002 r., sygn. akt I CKN 832/00, OSNC nr 7-8/2003, poz. 105; K. Strzelczyk, komentarz do art. 385, [w:] *Komentarz do kodeksu spółek handlowych*, t. 3, red. T. Siemiątkowski, R. Potrzebny, Warszawa 2012, s. 581-592; J. Szwaja, I. Mika, komentarz do art. 385, [w:] S. Sołtyński, A. Szajkowski, J. Szwaja, *Kodeks spółek handlowych*, Warszawa 2013, s. 751). Uprawnienie do kształtowania składu osobowego rady nadzorczej, jako organu który sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności (art. 219 § 1, art. 382 § 1 k.s.h.), jest jednym z podstawowych narzędzi akcjonariuszy lub wspólników sprawowania kontroli nad spółką będącą ich własnością.

4.4. Przytoczone przepisy ustawowe służą jako podstawa prawna do dokonywania poszczególnych, indywidualnych czynności właścicielskich w postaci powoływania kandydatów na członków rad nadzorczych omawianych spółek. Rozważyć należy, czy przepisy te mogą być także podstawą prawną wydania aktów o charakterze generalnym, takich jak zarządzenie nr 45. W tym celu należy ustalić funkcje, jakie pełni to zarządzenie.

Zarządzenie nr 45 normuje tryb przygotowania czynności powoływania kandydatów na członków rad nadzorczych przez Ministra Skarbu. Omawiany akt reguluje postępowanie kwalifikacyjne poprzedzające dokonanie

tej czynności. Należy przyjąć, że minister, obok przysługujących mu uprawnień właścicielskich, może ustanowić procedurę wstępnej selekcji kandydatów na członków rady nadzorczej.

Zarządzenie to może potencjalnie usprawnić realizację omawianych uprawnień Ministra Skarbu Państwa. Minister, zamiast ustalania procedur selekcyjnych dla kandydatów na członków rad nadzorczych w poszczególnych przypadkach, gdy wystąpi potrzeba powołania członka rady nadzorczej, albo wykonywania swoich uprawnień bez żadnej procedury, wydał akt prawny normujący w sposób generalny procedurę wyłaniania kandydatów na członków rad nadzorczych w spółkach handlowych z udziałem Skarbu Państwa lub innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez ministra. Takie unormowanie może lepiej służyć przejrzystości i przewidywalności procedury.

Treść tego aktu przyczynia się zatem do realizacji uprawnień Ministra Skarbu Państwa przyznanych na podstawie przepisów ustaw wskazanych jako podstawa prawna tego zarządzenia. Trzeba jednak podkreślić, że zarządzenie nr 45, dotyczące procedury przygotowawczej, nie może zastąpić wykonywania samych uprawnień właścicielskich wynikających z norm ustawowych, czyli powoływania kandydatów na członków rad nadzorczych.

4.5. Należy uznać, że zarządzenie nr 45 spełnia wymaganie wydania „na podstawie ustawy” przewidziane w art. 93 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny uznał, że zarządzenie nr 45 jest zgodne z art. 93 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji.

5. Wnioskodawca sformułował również zarzut naruszenia przez zarządzenie nr 45 art. 93 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji. Zgodnie z treścią tego przepisu, zarządzenia nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

Stosownie do wcześniejszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, termin „decyzja” należy rozumieć szeroko, jako każdy indywidualny akt prawny kształtujący sytuację obywateli, osób prawnych lub innych podmiotów (zob. wyrok z 11 maja 2004 r., sygn. K 4/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 41). Przy takim założeniu, można mówić w niniejszej sprawie o decyzji Ministra Skarbu Państwa w sprawie powołania kandydata na członka rady nadzorczej, pamiętając o prywatnoprawnym charakterze tej czynności. Zarządzenie nr 45 nie stanowi podstawy decyzji w sprawie powołania kandydata na członka rady nadzorczej. Podstawę realizacji tego uprawnienia stanowią przepisy k.s.h. oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (zob. cz. III, pkt 4 uzasadnienia). Zarządzenie nr 45 jest natomiast aktem normującym tryb przygotowania tej decyzji. Minister Skarbu Państwa, jako organ właściwy w kwestii wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa w zakresie praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa (art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zasadach wykonywania uprawnień), pełni funkcję walnego zgromadzenia (zgromadzenia wspólników) lub wchodzi w skład walnego zgromadzenia spółek z udziałem Skarbu Państwa. Z tym wiążą się przysługujące mu uprawnienia dotyczące kształtowania składu rady nadzorczej (zob. art. 215 § 1, art. 385 § 1 k.s.h.).

Akcjonariuszom i wspólnikom przysługuje swoboda w kwestii wyboru kandydatów na członków rady nadzorczej; ograniczenie tej swobody oznaczałoby ograniczenie praw przysługujących im wobec spółki. Wydanie przez Ministra Skarbu Państwa zarządzenia mającego na celu przygotowanie i usprawnienie działań związanych z uprawnieniami wynikającymi z posiadania przez Skarb Państwa akcji lub udziałów w spółkach omawianych rodzajów wynika zatem z przepisów ustawowych zapewniających akcjonariuszom i wspólnikom możliwość wyboru członków rady nadzorczej i mieści się w zakresie przysługującej im swobody .

Za decyzję, o której stanowi art. 93 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji, można uznać akt powołania członka rady nadzorczej przez Ministra Skarbu Państwa w jednoosobowej spółce Skarbu Państwa, albo kandydata na członka rady nadzorczej w spółkach z udziałem Skarbu Państwa. Podstawą tej decyzji nie jest jednak zarządzenie nr 45, lecz są właściwe przepisy ustawowe. Z tej przyczyny, należało uznać, że zarzut sformułowany przez wnioskodawcę jest nietrafny.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zarządzenie nr 45 jest zgodne z art. 93 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji.

6. Następnie Trybunał Konstytucyjny zbadał zarzut naruszenia przez zarządzenie nr 45 art. 93 ust. 1 Konstytucji.

Podstawowym wyróżnikiem aktów prawa wewnętrznego jest zakres podmiotowy adresatów tych aktów. Omawiane akty mogą obowiązywać tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu ten akt. Kryterium „organizacyjnej podległości”, od spełnienia którego zależy dopuszczalność stanowienia aktów prawa wewnętrznego, należy rozumieć szerzej niż „hierarchiczne podporządkowanie” w znaczeniu przyjętym w prawie

administracyjnym (zob. wyroki TK z: 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98; 19 października 2010 r., sygn. K 35/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 77; 3 lipca 2012 r., sygn. K 22/09, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 74).

Kwestionowane w niniejszej sprawie zarządzenie nr 45 jest adresowane do osób stojących na czele jednostek organizacyjnych (departamentów), znajdujących się w strukturze Ministerstwa Skarbu Państwa. Ministerstwo jest urzędem utworzonym na mocy § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 listopada 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 91, poz. 1023), którego zadaniem jest obsługa organu: Ministra Skarbu Państwa. Zgodnie z § 1 ust. 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 248, poz. 1488) obsługę Ministra Skarbu Państwa zapewnia Ministerstwo Skarbu Państwa. Zasady organizacji ministerstwa określa przede wszystkim art. 39 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.) Nie ulega zatem wątpliwości, że pracownicy Ministerstwa Skarbu Państwa są służbowo podporządkowani Ministrowi Skarbu Państwa, czyli organowi, który wydał kwestionowane zarządzenie.

Zarządzenie nr 45 wyznacza szereg zadań dla wskazanych w nim osób, znajdujących się w strukturze Ministerstwa Skarbu Państwa, związanych z postępowaniem kwalifikacyjnym poprzedzającym wskazanie przez Ministra Skarbu Państwa kandydatów na członków rady nadzorczej spółki z udziałem Skarbu Państwa. Zadania dyrektorów departamentów nadzorujących określają § 3 ust. 1, § 4 ust. 1 oraz § 8, zaś zadania właściwego sekretarza lub podsekretarza stanu § 3 ust. 1, § 4 ust. 1 oraz § 5 ust. 1 i 3 tego zarządzenia. Organizacyjnie podległa ministrowi jest również komisja powołana przez właściwego sekretarza lub podsekretarza stanu, której zadaniem jest przeprowadzenie postępowania w celu wyłonienia kandydatów na członków rady nadzorczej. § 4 ust. 2 i 3 zarządzenia nr 45, określający elementy składowe ogłoszenia o postępowaniu kwalifikacyjnym, adresowany jest do podmiotu, którego zadaniem jest przygotowanie i przekazanie treści ogłoszenia, czyli dyrektora departamentu nadzorującego. Dalsze przepisy zarządzenia nr 45 określają inne elementy proceduralne, np. tryb postępowania ze zgłoszeniami kandydatów, które wpłynęły po terminie lub zawierają braki formalne (§ 5 ust. 4 zarządzenia nr 45), albo czynności następujące po wyborze kandydata na członka rady nadzorczej (§ 6 ust. 1 zarządzenia nr 45). Postępowanie kończy się przedstawieniem przez komisję do akceptacji właściwemu sekretarzowi lub podsekretarzowi stanu listy proponowanych kandydatów w liczbie przekraczającej dwukrotność mandatów podlegających obsadzeniu w radzie nadzorczej (§ 5 ust. 1 zarządzenia nr 45). Następnie właściwy sekretarz lub podsekretarz stanu rekomenduje Ministrowi Skarbu Państwa kandydata na członka rady nadzorczej z listy kandydatów do rady nadzorczej (§ 6 ust. 3 zarządzenia nr 45).

Przepisy zarządzenia są zatem adresowane do właściwych osób odpowiedzialnych za przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego. Przepisy te mają służyć wyłonieniu osób, spośród których Minister Skarbu Państwa – realizując kompetencję wynikającą z przepisów ustawy – wskazuje członka rady nadzorczej w spółkach z udziałem Skarbu Państwa. Postępowanie regulowane tym zarządzeniem ma charakter pomocniczy, a jego rezultat nie jest wiążący dla organu ustawowo uprawnionego do realizacji uprawnień właścicielskich, czyli Ministra Skarbu Państwa. W sposób bezpośredni na sferę praw i wolności podmiotów, zainteresowanych zasiadaniem w radzie nadzorczej, oddziałuje jedynie decyzja Ministra Skarbu Państwa o wskazaniu bądź niewskazaniu konkretnej osoby jako kandydata na członka rady nadzorczej.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że, stosownie do § 7 ust. 1 zarządzenia nr 45, tryb postępowania kwalifikacyjnego określony w tym akcie nie obejmuje przypadków, w których do rady nadzorczej wskazywana jest osoba pozostająca w stosunku pracy z ministerstwem. To znaczy, że kandydaci do rad nadzorczych są podmiotami niepodporządkowanymi organowi stanowiącemu omawiane zarządzenie. Osoby zainteresowane udziałem lub biorące udział w postępowaniu kwalifikacyjnym są adresatami przepisów określających wymagania, które muszą spełniać kandydaci ubiegający się o powołanie na członka rady nadzorczej. Przepisy te są zawarte w aktach normatywnych mających charakter powszechnie obowiązujący. Są to: art. 12 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (złożenie egzaminu), art. 13 i art. 15a ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, art. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, ze zm.), art. 18 i art. 387 k.s.h., rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem (Dz. U. Nr 198, poz. 2038, ze zm.).

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że procedura unormowana w zarządzeniu nr 45 ma znaczenie dla kandydatów. Informację o postępowaniu kwalifikacyjnym osoby te pozyskują z treści ogłoszenia (§ 4 zarządzenia), zaś informacje o liście kandydatów do rady nadzorczej z jej ogłoszenia w trybie § 6 ust. 1 tego zarządzenia. Nie jest jednak uzasadnione twierdzenie wnioskodawcy o obowiązku obywateli uczestniczenia w konkursach. Stosownie do § 6 ust. 2, w ciągu siedmiu dni kalendarzowych od dnia ogłoszenia listy kandydatów, Minister Skarbu Państwa lub inna upoważniona osoba rozpatruje ewentualne zastrzeżenia wnoszone w formie pisemnej w odniesieniu

do ogłoszonej listy kandydatów. Zarządzenie nr 45 nie jest źródłem praw podmiotowych kandydatów, a sama procedura służąca realizacji uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa nie ma charakteru postępowania administracyjnego. Należy uwzględnić ponadto wskazaną już okoliczność, że w razie braku omawianych unormowań, procedura wyboru członków rad nadzorczych byłaby ustalana osobno w każdym przypadku przez Ministra Skarbu Państwa w sposób mniej przejrzysty.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zarządzenie nr 45 jest zgodne z art. 93 ust. 1 Konstytucji.

7. Chociaż Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie orzekł, że zarządzenie nr 45 jest zgodne z Konstytucją, należy stwierdzić, że rozwiązanie w nim przyjęte może wywoływać wątpliwości. Trzeba zauważyć, że postępowanie kwalifikacyjne dotyczące wyboru kandydatów do innego organu spółek z udziałem Skarbu Państwa – a mianowicie zarządu – jest regulowane aktami prawa powszechnie obowiązującego. Art. 17 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji stanowi, że wyłonienie osoby, której zostanie zlecone sprawowanie zarządu w spółkach powstałych w wyniku komercjalizacji, następuje w drodze konkursu przeprowadzonego przez radę nadzorczą. O przeprowadzeniu konkursu postanawia walne zgromadzenie. Z kolei zgodnie z art. 19a ust. 2 tej ustawy powołanie na członka zarządu spółki, w której ponad połowa akcji należy do Skarbu Państwa, następuje po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego przez radę nadzorczą; przepis ten nie dotyczy członka zarządu wybranego przez pracowników. Szczegółowe zasady i tryb przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego na stanowisko członka zarządu określone są w drodze rozporządzenia (art. 17 ust. 7 oraz art. 19a ust. 4 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji). Obecnie postępowanie to jest uregulowane rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie trybu przeprowadzania konkursu w celu wyłonienia osoby, której będzie zlecone sprawowanie zarządu w spółce (Dz. U. Nr 110, poz. 719) oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 2003 r. w sprawie przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego na stanowisko członka zarządu w niektórych spółkach handlowych (Dz. U. Nr 55, poz. 476, ze zm.).

Nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego zgłaszanie projektów przyszłych rozwiązań prawnych. Jednakże, biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, ustawodawca powinien rozważyć unormowanie postępowania kwalifikacyjnego przeprowadzanego przez Ministra Skarbu Państwa w celu wyłonienia kandydatów do rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa również w aktach prawa powszechnie obowiązującego. Przemawiałyby za takim rozwiązaniem co najmniej dwa argumenty. Po pierwsze, zostałaby w ten sposób zachowana symetria między podstawami prawnymi trybu powoływania obu organów spółek z udziałem Skarbu Państwa. Nie można bowiem zauważyć racjonalnych powodów dla różnicowania rangi aktów prawnych normujących powoływanie członków zarządu, w porównaniu z członkami rady nadzorczej. Po drugie, obecna praktyka powoływania członków rad nadzorczych w spółkach i innych podmiotach Skarbu Państwa wywołuje duże zainteresowanie społeczne, a także podnoszą się głosy krytyczne, wskazujące na występujące nieprawidłowości. Od wielu lat zgłaszane są postulaty ustawowego uregulowania tej materii i formułowane propozycje, np. dotyczące powołania specjalnego komitetu nominacyjnego.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

40

WYROK
z dnia 15 kwietnia 2014 r.
Sygn. akt SK 48/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący
Miroslaw Granat
Leon Kieres – sprawozdawca
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 15 kwietnia 2014 r., skargi konstytucyjnej Mirosława Szymkowskiego o zbadanie zgodności:

- art. 128 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 74, poz. 676, ze zm.):
- z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 2 i art. 66 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji,
 - z art. 66 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, Nr 182, poz. 1228 i Nr 238, poz. 1578, z 2011 r. Nr 53, poz. 273, Nr 84, poz. 455, Nr 117, poz. 677 i Nr 230, poz. 1371, z 2012 r. poz. 627 i 908 oraz z 2013 r. poz. 628, 675 i 1351), w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1351), w zakresie, w jakim pomija prawo do ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy niewykorzystany w roku zwolnienia ze służby oraz za urlopy zaległe funkcjonariusza zwolnionego ze służby z powodu dwukrotnego niestawienia się bez usprawiedliwienia przed komisją lekarską, do której został skierowany w celu określenia jego stanu zdrowia, jest niezgodny z art. 66 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 4 września 2011 r. Mirosław Szymków (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie, że art. 128 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 74, poz. 676, ze zm.; dalej: ustawa o ABW) jest niezgodny z:

* Sentencja została ogłoszona dnia 28 kwietnia 2014 r. w Dz. U. poz. 544.

- art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 2 i art. 66 ust. 2 Konstytucji,
- art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji,
- art. 66 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona na tle następującego stanu faktycznego. Skarżący został zwolniony ze służby w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: ABW) na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 7 ustawy o ABW z powodu dwukrotnego nieusprawiedliwionego niestawiennictwa przed komisją lekarską, do której został skierowany w celu określenia jego stanu zdrowia. Decyzją z 17 grudnia 2009 r., sygn. akt RPA-486/09/BK, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: Szef ABW), powołując się na art. 128 ust. 1 pkt 1 ustawy o ABW, odmówił skarżącemu wypłaty odprawy z tytułu zwolnienia ze służby w ABW. Po rozpoznaniu wniosku skarżącego o ponowne rozpatrzenie sprawy, decyzją z 5 marca 2010 r., sygn. akt RPA-506/10/BK, Szef ABW utrzymał w mocy swoją poprzednią decyzję. W związku z tym skarżący złożył skargę do sądu administracyjnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrokiem z 9 września 2010 r., sygn. akt II SA/Wa 682/10, oddalił skargę skarżącego na decyzję Szefa ABW z 5 marca 2010 r. w części dotyczącej odmowy wypłaty odprawy z tytułu zwolnienia ze służby w ABW. Od tego wyroku skarżący wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Także ten sąd nie podzielił jednak argumentacji skarżącego i wyrokiem z 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 2040/10, oddalił ją, w całości podtrzymując motywy uzasadnienia sądu pierwszej instancji. Oba sądy administracyjne stanęły na stanowisku, że skarżącemu nie przysługiwało prawo do odprawy, gdyż art. 128 ustawy o ABW pośród osób uprawnionych do świadczeń nie wymieniał funkcjonariuszy zwolnionych ze służby na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 7 ustawy o ABW.

W związku ze zwolnieniem skarżącego ze służby w ABW jednocześnie toczyło się inne postępowanie w jego sprawie. Decyzją z 30 lipca 2009 r., sygn. akt RPA-466/09/BK, Szef ABW, powołując się na art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy o ABW, odmówił skarżącemu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w roku zwolnienia ze służby oraz zaległe urlopy wypoczynkowe. Skarżący zwrócił się do Szefa ABW o ponowne rozpatrzenie sprawy. W następstwie tego zażalenia Szef ABW wydał decyzję z 22 września 2009 r., sygn. akt RPA-466/481/09/BK, którą utrzymał w mocy swoją poprzednią decyzję.

Skarżący wystąpił na drogę sądową. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu skargi na decyzję Szefa ABW z 22 września 2009 r., wyrokiem z 9 września 2010 r., sygn. akt II SA/Wa 712/10, uchylił tę decyzję i poprzedzając ją decyzją z 30 lipca 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że należy zastosować wykładnię prokonstytucyjną ustawy o ABW. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stwierdził, że prawo do rocznego płatnego urlopu wypoczynkowego jest gwarantowane konstytucyjnie w sposób bezwarunkowy, a rekompensata za niewykorzystany urlop musi być traktowana jako „konieczny substytut otrzymywany w miejsce niewykorzystanego urlopu”. Zdaniem tego sądu, skoro prawo do corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego jest konstytucyjnym prawem podmiotowym o charakterze osobistym, którego nie można się zrzec, to skarżący mógł skutecznie domagać się od Szefa ABW ekwiwalentu za jego niewykorzystanie – mimo obowiązywania art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy o ABW – na podstawie art. 95 ust. 1 w związku z art. 123 ust. 1 pkt 5 ustawy o ABW. Zasadność takiej interpretacji, zdaniem sądu, wspierały również standardy prawa unijnego (m.in. art. 7 ust. 2 dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy, Dz. Urz. UE L 299 z 18.11.2003, s. 9, oraz zapadłe na jego gruncie liczne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej).

Skargi kasacyjne od wyroku WSA w Warszawie wnieśli skarżący i Szef ABW. W wyniku ich rozpoznania, wyrokiem z 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 2115/10, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok WSA w Warszawie z 9 września 2010 r. oraz oddalił skargę kasacyjną skarżącego złożoną na decyzję Szefa ABW z 22 września 2009 r. Naczelny Sąd Administracyjny nie zgodził się z wykładnią ustawy o ABW przyjętą przez sąd pierwszej instancji. Stanął na stanowisku, że „[p]rawo do ekwiwalentu urlopowego jest niewątpliwie prawem majątkowym, które nie jest wprost prawem chronionym konstytucyjnie”. Za nietrafną uznał także „ocenę (...) art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy [o ABW] wyłącznie na podstawie przesłanek przyjętych przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do innego rozwiązania ustawowego”. Artykuł 128 ust. 1 pkt 2 ustawy o ABW określił zaś jako jasny i niewymagający wykładni prokonstytucyjnej bądź posiłkowego stosowania art. 66 ust. 2 Konstytucji.

Wyroki NSA z 28 kwietnia 2011 r. o sygn. akt I OSK 2115/10 oraz sygn. akt I OSK 2040/10 skarżący wskazał jako ostateczne rozstrzygnięcia o jego wolnościach lub prawach w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie skarżącego, art. 128 ustawy o ABW w interpretacji przyjętej w praktyce Szefa ABW i sądów administracyjnych naruszył jego prawo do wynagrodzenia (art. 64 ust. 2 Konstytucji) oraz prawo do corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego i odpowiedniej rekompensaty (art. 66 ust. 2 Konstytucji). Z kolei z naruszeniem tych praw skarżący wiązał dalsze konsekwencje w postaci ingerencji w zasady równego traktowania i niedyskryminacji (art. 32 Konstytucji), demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz proporcjonalności

(art. 31 ust. 3 Konstytucji). Wątpliwości skarżącego budziło przede wszystkim wyłączenie przez ustawodawcę z kręgu osób uprawnionych do świadczeń pieniężnych funkcjonariuszy ABW zwolnionych na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 7 ustawy o ABW.

Obszerne rozważania w skardze konstytucyjnej skarżący poświęcił niezgodności art. 128 ust. 1 ustawy o ABW z zasadą określoności przepisów prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Jego zdaniem, „w myśl zasad konstrukcyjnych i konstytucyjnych” ustawodawca może ograniczyć prawo do świadczeń pieniężnych związanych ze zwolnieniem ze służby w ABW, ale musi to zrobić „wyraźnym przepisem ustawowym poprzez wskazanie przypadków, kiedy świadczenie nie przysługuje lub może zostać przyznane w obniżonej wysokości”. Tymczasem w tym wypadku ograniczenie prawa do świadczeń pieniężnych nastąpiło przez nieuregulowanie sytuacji określonej grupy funkcjonariuszy ABW. Jest niedopuszczalne, aby treść przepisu była odtwarzana za pomocą wniosku *a contrario*, według którego funkcjonariusz nie ma prawa do świadczenia pieniężnego, gdyż jego sytuacja faktyczna nie została opisana w katalogu przesłanek uprawniających do tego świadczenia. Stąd – podkreślił skarżący – art. 128 ust. 1 ustawy o ABW narusza zakaz stanowienia przepisów niejasnych i nieprecyzyjnych, niemożliwych do jednoznacznej wykładni, „kto i w jakich sytuacjach podlega (...) ograniczeniom”. Skarżący zwrócił się zarazem o „rozważenie dopuszczalności wykorzystania art. 2 Konstytucji (...) jako samodzielnego wzorca (...) kontroli (...) zaskarżonej regulacji w trybie skargi konstytucyjnej”. Według niego, na tej podstawie powinien zostać „unieważniony” cały art. 128 ustawy o ABW.

Skarżący odnotował ponadto, że nieprzyznanie funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby ze względu na dwukrotne niestawienie się bez usprawiedliwienia przed komisją lekarską, do której został skierowany w celu określenia jego stanu zdrowia, prawa do odprawy i ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy nie ma żadnego aksjologicznego uzasadnienia. A skoro nie zostało ono także wprowadzone w ustawie wprost („w drodze wyraźnego zapisu ustawowego”) nie spełnia tym samym formalnych przesłanek ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Druga grupa zarzutów konstytucyjnych nawiązywała do zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji. W opinii skarżącego, art. 128 ust. 1 ustawy o ABW naruszał art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji w trzech aspektach:

- w stosunku do norm prawnych zawartych w samej ustawie o ABW,
- w porównaniu z uprawnieniami funkcjonariuszy innych tzw. służb mundurowych,
- w stosunku do ogólnych regulacji prawa pracy dotyczących uprawnień pracowników.

Skarżący przyjął założenie, że kategorię podmiotów podobnych na gruncie ustawy o ABW tworzą „funkcjonariusze zwolnieni ze służby w ABW”, jak się wydaje, niezależnie od faktycznego powodu i podstawy prawnej zwolnienia ich ze służby. Kryterium różnicujące, jakie w takich okolicznościach – ewentualnie – mógłby zastosować ustawodawca, w żaden sposób nie powinno dotyczyć funkcjonariuszy zwalnianych ze służby na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 7 ustawy o ABW. Nie zasługiwali oni – według skarżącego – na mniej korzystne traktowanie niż inni funkcjonariusze ABW zwalniani ze służby np. z przyczyn dyscyplinarnych. Zatem dostęp do świadczeń pieniężnych (sc. odprawy i ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy) wypłacanych w związku ze zwolnieniem ze służby w ABW powinien być jednakowy.

Skarżący zauważył, że we „wszystkich innych formacjach mundurowych, zwolnienie z powodu niestawienia przed komisją lekarską pociąga za sobą obowiązek wypłacenia ekwiwalentu i odprawy”. Nie ma żadnych powodów, aby funkcjonariusze ABW byli traktowani inaczej niż np. funkcjonariusze Służby Więziennej czy Służby Celnej. Odmienność rozstrzygnięcia ustawodawcy wobec funkcjonariuszy ABW skarżący przypisał pośpiechowi, w jakim toczyło się postępowanie legislacyjne w sprawie projektu ustawy, „nietypowym uzgodnieniom międzyresortowym” oraz „błędowi prawodawcy”.

Wreszcie skarżący wskazał, że zarówno odprawa, jak i urlop są instytucjami prawa pracy. Także stosunek służbowy funkcjonariuszy ABW „jest niczym innym jak stosunkiem pracy, tyle że inaczej nazwanym”. W konsekwencji skarżący wywiódł, że roszczenie funkcjonariuszy o wypłatę odprawy i ekwiwalentu powinno podlegać takim samym rygorom, jakie wynikają z prawa pracy dla pracowników przechodzących np. na emeryturę lub rentę. Z tego też powodu zarzut skierowany wobec art. 128 ust. 1 ustawy o ABW o naruszenie konstytucyjnej zasady równości powinien być rozpatrywany w związku z art. 92¹ § 1 kodeksu pracy.

Nawiązując do art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji, skarżący zaakcentował również, że przyczyna zwolnienia ze służby w ABW nie uzasadniała odstępstwa od zasady równej ochrony praw majątkowych. Ustawodawca arbitralnie zróżnicował w ten sposób pozycję prawną funkcjonariuszy ABW, nie realizując zarazem żadnych wartości konstytucyjnych. Wedle oceny skarżącego, dyskryminujący charakter art. 128 ust. 1 ustawy o ABW przejawiał się także tym, że dwukrotne nieusprawiedliwione niestawienie się funkcjonariusza na badania lekarskie nie jest czynem, który w świetle obowiązującego prawa podlega „penalizacji” lub może być taktowany

jako „zachowanie uchybiające obowiązkom lub godności wykonywania zawodu”. Tym samym „sankcja” w postaci utraty odprawy i ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy była zbyt surowa i nieproporcjonalna.

Uzupełniając swój wywód, skarżący stwierdził, że „[k]onsekwencją naruszenia zasady równości” jest naruszenie pozostałych praw konstytucyjnych; w zakresie prawa do odprawy – art. 64 ust. 2 Konstytucji, zaś w zakresie prawa do urlopu – art. 66 ust. 2 Konstytucji.

Ostatnia grupa zarzutów przedstawionych w skardze konstytucyjnej odwoływała się do ochrony prawa własności oraz prawa do urlopu (jako głównych wzorców kontroli). Skarżący zaznaczył, że prawa majątkowe w postaci świadczeń pieniężnych wypłacanych w związku ze zwolnieniem funkcjonariusza ABW ze służby korzystają z ochrony przewidzianej w art. 64 ust. 2 i art. 66 ust. 2 Konstytucji. Regulacja ustawowa, zdaniem skarżącego, nie spełniała tych standardów.

Jeśli chodzi o odprawę, skarżący uznał, że nie jest to „przywilej”, tylko rodzaj zapłaty za wykonaną uprzednio pracę; ustawodawca spełniał w ten sposób „zobowiązania wynikające z obowiązujących reguł prawa”. Zasady uzyskania odprawy i naliczenia jej wysokości są wspólne dla wszystkich rodzajów tzw. służb mundurowych, z wyjątkiem funkcjonariuszy ABW i AW. Skłoniło to skarżącego do wniosku, że ustawodawca zastosował w tym wypadku „represję ekonomiczną” wobec funkcjonariuszy zwalnianych ze służby na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 7 ustawy o ABW. Przepis wyłączający w takich okolicznościach możliwość otrzymania odprawy ocenił zaś jako niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Argumentacja dotycząca niezgodności art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy o ABW została przez skarżącego zaczerpnięta z wyroku TK z 23 lutego 2010 r., sygn. K 1/08 (OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 14). Powołując się na tezy tego rozstrzygnięcia, skarżący doszedł do przekonania, że wyłączenie przez ustawodawcę możliwości uzyskania ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy niewykorzystany w roku zwolnienia ze służby oraz za urlopy zaległe ze względu na dwukrotne niestawienie się bez usprawiedliwienia przed komisją lekarską, do której został skierowany w celu określenia jego stanu zdrowia, jest sprzeczne z art. 66 ust. 2 Konstytucji. Prawo do rekompensaty za niewykorzystany urlop miało bowiem charakter bezwarunkowy i nie mogło być ograniczane.

2. Po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania jej dalszego biegu w zakresie zbadania zgodności art. 128 ust. 1 pkt 3-5 oraz ust. 2 ustawy o ABW z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 2 i art. 66 ust. 2 Konstytucji. Wskazane przepisy ustawy o ABW nie były podstawą rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego. Ponadto nie została w stosunku do nich sformułowana argumentacja mogąca być przedmiotem rozważań w toku kontroli konstytucyjności prawa.

3. Marszałek Sejmu w piśmie procesowym z 27 lutego 2014 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy o ABW „w zakresie, w jakim przed 5 grudnia 2013 r. nie przewidywał prawa do ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy funkcjonariusza zwolnionego ze służby na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 7 tej ustawy, jest niezgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”. W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu odniósł się najpierw do zagadnień formalnych skargi konstytucyjnej. Uznał, że niedopuszczalnym wzorcem kontroli w tej sprawie jest art. 2 Konstytucji, ponieważ skarżący nie powołał się na żadne prawo podmiotowe statuowane w tym przepisie. Podobne zastrzeżenie Marszałek Sejmu wysunął wobec art. 32 Konstytucji, uzasadniając, że argumentacja skarżącego ograniczała się jedynie do sformułowania zarzutu nierównego traktowania funkcjonariuszy zwolnionych na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 7 ustawy o ABW w stosunku do funkcjonariuszy ABW zwolnionych na innej podstawie prawnej, a także wobec funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych. Skarżący nie określił jednak wspólnej dla tych grup funkcjonariuszy cechy relewantnej. Nie powiązał także we właściwy sposób zarzutu naruszenia zasady równości z konkretnymi prawami konstytucyjnymi.

Według Marszałka Sejmu, skarżący nieprawidłowo zastosował art. 64 ust. 2 Konstytucji – w skardze konstytucyjnej nie został wykazany związek między uprawnieniem do odprawy i ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy a konstytucyjnym wymogiem równej ochrony prawa własności. „Brak uzasadnienia w tej mierze powoduje, iż powołanie cytowanego wzorca kontroli ma jedynie charakter ornamentacyjny”.

Marszałek Sejmu odnotował, że przywołując art. 66 ust. 2 Konstytucji, skarżący ograniczył się jedynie do problematyki „proporcjonalności ingerencji kwestionowanych regulacji w wyrażone w tym przepisie prawo konstytucyjne, nie podał jednak merytorycznych argumentów odnoszących się do naruszenia zasady równości w tym kontekście”. Skarżący nie wykazał dopuszczalności odnoszenia art. 66 ust. 2 Konstytucji do art. 128 ust. 1

pkt 1 ustawy o ABW (prawo do odprawy). W tym zresztą względzie, skonstatował Marszałek Sejmu, „art. 66 ust. 2 Konstytucji wydaje się w sposób oczywisty nieadekwatnym wzorcem kontroli”.

Zważywszy powyższe okoliczności, Marszałek Sejmu uznał, że skarga konstytucyjna w części dotyczącej badania zgodności art. 128 ust. 1 pkt 1 ustawy o ABW z art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 2, art. 66 ust. 2 Konstytucji oraz art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy o ABW z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji nie spełnia wymogów, od których zależy dopuszczalność jej merytorycznego rozpoznania.

Ustosunkowując się do zmian dokonanych przez art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1351; dalej: ustawa z 27 września 2013 r.), Marszałek Sejmu stwierdził, że ta nowelizacja „zmodyfikowała otoczenie normatywne” zaskarżonego przepisu – z systemu prawa została wyeliminowana norma prawna uniemożliwiająca wypłatę ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy funkcjonariuszom zwolnionym ze służby na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 7 ustawy o ABW. W konsekwencji Marszałek Sejmu rozważył, czy „pomimo derogacji zaskarżonej normy” można przyjąć, że nadal ona obowiązuje w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Jego zdaniem, „norma prawna uniemożliwiająca wypłatę ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy funkcjonariuszom zwolnionym na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 7 ustawy o ABW może potencjalnie znaleźć zastosowanie w postępowaniach sądownoadministracyjnych dotyczących decyzji administracyjnych wydanych przed dniem 5 grudnia 2013 r.”. Dlatego nie było w tym wypadku przesłanek umorzenia postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy o ABW przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, należało natomiast – w opinii Marszałka Sejmu – ograniczyć zakres temporalny zaskarżenia, który powinien obejmować tylko stan prawny sprzed wejścia w życie ustawy z 27 września 2013 r.

W analizie merytorycznej art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy o ABW Marszałek Sejmu – odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – podkreślił, że prawo do rocznego płatnego urlopu jest gwarantowane w art. 66 ust. 2 Konstytucji w sposób bezwarunkowy, a rekompensata pieniężna za niewykorzystany urlop jest koniecznym substytutem otrzymywanym w miejsce niezrealizowanego w naturze uprawnienia. Dlatego przysługujące funkcjonariuszom prawo do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy (jako prawo pochodne prawa do urlopu) nie powinno zależeć od sposobu ustania stosunku służby. „O ile uprawnienie do odprawy może pełnić funkcję dyscyplinującą, związaną z negatywną oceną ustawodawcy przyczyn rozwiązania stosunku służbowego, to prawo do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop nie powinno i na gruncie powszechnego prawa pracy nie jest uzależnione od trybu rozwiązania lub przyczyny wygaśnięcia stosunku pracy”. Jak wskazał Marszałek Sejmu, w tym wypadku ograniczenie prawa do rekompensaty pieniężnej za niewykorzystany urlop wypoczynkowy nie ma uzasadnienia również w przesłankach przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Prokurator Generalny w piśmie procesowym z 24 grudnia 2013 r. wniósł o orzeczenie, że art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy o ABW w zakresie, w jakim pomija prawo do ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy funkcjonariusza zwolnionego ze służby na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 7 ustawy o ABW, jest niezgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie, zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny odniósł się przede wszystkim do kwestii formalnych skargi konstytucyjnej. W jego ocenie, skarżący określił nieprawidłowo wzorce kontroli. Ani art. 2, ani art. 32 Konstytucji nie mogą być samodzielnymi podstawami kontroli konstytucyjności prawa w trybie skargowym. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału, Prokurator Generalny wyjaśnił, że wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada określoności przepisów prawnych nie statuuje żadnych praw podmiotowych skarżącego, zaś art. 32 Konstytucji ma charakter metaprawa, które powinno być rekonstruowane wspólnie z innymi konstytucyjnymi prawami lub wolnościami, czego skarżący nie uczynił prawidłowo. Ponadto argumentacja skarżącego mająca wykazać niejasność i nieprecyzyjność kwestionowanych przepisów jest niezasadna, ponieważ „Konstytucja (...) nie wymaga od ustawodawcy, żeby, przyznając jednym podmiotom uprawnienia, zawsze jednocześnie wskazywał wszystkie te podmioty, którym uprawnienia owe przysługiwać nie będą”.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę również na to, że zarzuty skarżącego dotyczące prawa do odprawy w istocie sprowadzały się do „rzekomego naruszenia zasady równości w następstwie zróżnicowania uprawnienia do odprawy między – z jednej strony – funkcjonariuszami ABW, a z drugiej – funkcjonariuszami innych służb mundurowych, a przede wszystkim – pracownikami”. Skarżący dowodził więc tzw. poziomych niespójności systemu prawa, podczas gdy Trybunał nie bada zgodności unormowań o tej samej mocy prawnej, ani nie jest uprawniony do oceny ich merytorycznej oraz politycznej trafności bądź celowości. Tym samym, według Prokuratora Generalnego, uzasadnienie niekonstytucyjności art. 128 ust. 1 pkt 1 ustawy o ABW polegało na

„domaganiu się unormowania korzystniejszego z punktu widzenia skarżącego, w szczególności takiego, jakie odnosi się do pracowników przechodzących na emeryturę lub rentę”. Podobna argumentacja, w istocie irrelewantna w postępowaniu przed Trybunałem, została przytoczona także w stosunku do innych wzorców kontroli, które miały świadczyć o niedopuszczalności wyłączenia prawa do odprawy funkcjonariuszy ABW zwolnionych ze służby na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 7 ustawy o ABW.

Dlatego Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w części odnoszącej się do zbadania zgodności:

- art. 128 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ABW z art. 2 Konstytucji,
- art. 128 ust. 1 pkt 1 ustawy o ABW z art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 2 i art. 66 ust. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny odnotował, że na mocy art. 5 pkt 2 ustawy z 27 września 2013 r. do art. 128 ustawy o ABW został dodany ust. 3, który uregulował problematykę ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy niewykorzystany przez funkcjonariusza w roku zwolnienia ze służby oraz za urlopy zaległe. Ustawa z 27 września 2013 r. weszła w życie 5 grudnia 2013 r. W konsekwencji Prokurator Generalny przyjął, że z tym dniem „regulacja odmawiająca przyznania skarżącemu ekwiwalentu pieniężnego [art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy o ABW] przestała obowiązywać”. Jednocześnie uznał, że – m.in. ze względu na brak adekwatnych regulacji przejściowych – zostały spełnione przesłanki kontynuowania postępowania wobec przepisu nieobowiązującego, na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

Następnie Prokurator Generalny rozważył zarzuty skarżącego wobec art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy o ABW. Powołując się na motywy wyroku TK z 23 lutego 2010 r., sygn. K 1/08, stwierdził, że ten przepis w zakresie, w jakim pomija prawo do ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy funkcjonariusza zwolnionego ze służby z powodu dwukrotnego niestawienia się bez usprawiedliwienia przed komisją lekarską, do której został skierowany w celu określenia jego stanu zdrowia, jest niezgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazał zarazem, że skarżący ani nie sprecyzował związku między treścią art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy o ABW a treścią art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, ani nie określił sposobu naruszenia przez kwestionowany przepis tych wzorców kontroli. Stąd postępowanie w części odnoszącej się do badania zgodności art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy o ABW z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, w przekonaniu Prokuratora Generalnego, powinno zostać umorzone.

5. W piśmie z 23 sierpnia 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał Konstytucyjny, że nie zgłasza udziału w tym postępowaniu.

II

Na rozprawie 15 kwietnia 2014 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych, a następnie odpowiedzieli na pytania członków składu orzekającego. Po uzyskaniu odpowiedzi, Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem zaskarżenia w tym postępowaniu był art. 128 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, ze zm.; dalej: ustawa o ABW). Przepis ten określał dwa świadczenia pieniężne, które przysługiwały funkcjonariuszowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: ABW) w związku ze zwolnieniem go ze służby. Chodziło o odprawę oraz ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. Świadczenia te były wypłacane jednorazowo, a ich uzyskanie oraz wysokość ustawodawca uzależnił od przyczyny zwolnienia funkcjonariusza ze służby w ABW. Spowodowało to, że pewna grupa funkcjonariuszy – zwolnionych na innej podstawie prawnej niż wymienione w zdaniu wstępnym art. 128 ust. 1 ustawy o ABW oraz w ust. 2 tego artykułu – *ex lege* została ich pozbawiona w całości lub części.

W takiej sytuacji znalazł się także skarżący, którego zwolniono ze służby w ABW z powodu dwukrotnego niestawienia się bez usprawiedliwienia przed komisją lekarską, do której został skierowany w celu określenia jego stanu zdrowia (zob. art. 60 ust. 2 pkt 7 ustawy o ABW). Takiej okoliczności faktycznej ustawa o ABW nie zaliczała do zdarzeń bądź czynności, które uprawniały następnie do świadczeń pieniężnych. W konsekwencji

skarżący – zwolniony ze służby na mocy art. 60 ust. 2 pkt 7 ustawy o ABW – nie nabył ani prawa do odprawy, ani prawa do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy.

2. Przed przystąpieniem do merytorycznej analizy zaskarżonego przepisu Trybunał Konstytucyjny ustosunkował się do zagadnień formalnych skargi konstytucyjnej.

Podstawową kwestią było doprecyzowanie wzorców kontroli. Skarżący w różny sposób określił podstawę oceny zgodności art. 128 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ABW, jak się wydaje – nie przykładając do tego elementu należytą wagi. W *petitum* skargi konstytucyjnej uszeregował związki norm konstytucyjnych, koncentrując się na trzech zagadnieniach: proporcjonalności zaskarżonej regulacji (art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 2 i art. 66 ust. 2 Konstytucji), równej ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji) oraz prawa do corocznego płatnego urlopu (art. 66 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji). Zamieścił tam również uzupełniająco tzw. zaskarżenie ewentualne. Ale już w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wyeksponował przede wszystkim problematykę określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji), zasady równości podmiotów wobec prawa i zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji) oraz równej ochrony prawa własności i prawa do corocznego płatnego urlopu (art. 64 ust. 2 i art. 66 ust. 2 Konstytucji). Wokół tak uporządkowanych zagadnień została też skonstruowana dominująca część argumentacji, która – zdaniem skarżącego – miała dowodzić niekonstytucyjności art. 128 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ABW. W ten sposób, wbrew brzmieniu *petitum*, skarżący rozważał głównie kwestie wad legislacyjnych (niedookreśloności) zaskarżonego przepisu oraz jego arbitralnego i dyskryminującego charakteru względem uprawnień innych funkcjonariuszy czy szerzej: pracowników (o czym jeszcze dalej). Centralny charakter art. 32 Konstytucji skarżący uwydatnił m.in. wyraźną deklaracją, że jego „pozostałe prawa” konstytucyjne są „konsekwencją naruszenia zasady równości”. Przepuszczalnie przynajmniej w jakimś stopniu zdawał sobie przy tym sprawę ze stanu orzecznictwa Trybunału, ponieważ zwrócił się też o wyjątkowe dopuszczenie w jego wypadku art. 2 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli. Niezależnie od tego, uzasadniając poszczególne zarzuty konstytucyjne, skarżący określał równocześnie wzorce kontroli także w całkiem odmienny sposób, tworząc ich związki *ad hoc*. Przykładowo powoływał się np. na: art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji czy art. 64 ust. 2 w związku z art. 66 ust. 2 Konstytucji.

Zważywszy powyższe uwagi, kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał uznał, że decydujące znaczenie miało uzasadnienie skargi konstytucyjnej, gdzie skarżący w rozwiniętej postaci przedstawił swoje zarzuty konstytucyjne i wspierającą je argumentację. Dlatego Trybunał przyjął, że osią rozważań w tym postępowaniu musiały być: art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 66 ust. 2 Konstytucji. Inne uszeregowanie norm konstytucyjnych nie miało potwierdzenia w treści skargi konstytucyjnej albo było oczywiście nieadekwatne do istoty przedstawionych tam wywodów. Ponadto o ile art. 2 i art. 32 Konstytucji skarżący wysunął jako wzorce kontroli obu zakwestionowanych punktów art. 128 ust. 1 ustawy o ABW (dotyczących odprawy i ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy), o tyle art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji został przez niego skonfrontowany tylko z problematyką prawa do odprawy, jako jednego z praw majątkowych *expressis verbis* niewymienionych w ustawie zasadniczej, zaś art. 66 ust. 2 Konstytucji został wskazany – za orzecznictwem Trybunału – jako podstawa oceny prawa do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop.

Uporządkowany wstępnie w ten sposób zakres zaskarżenia został następnie poddany dalszej analizie formalnej.

3. Przede wszystkim należało rozważyć, czy podane przez skarżącego wzorce kontroli mogły być punktem odniesienia konstytucyjności ustawy w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną. Zgodnie bowiem z art. 79 ust. 1 Konstytucji, wzorcem kontroli w ramach tego postępowania może być tylko norma konstytucyjna, która statuuje prawo lub wolność, przy czym skarżący dodatkowo musi wykazać, że kwestionowana przez niego regulacja takie prawo lub wolność rzeczywiście naruszyła.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał, że katalog praw i wolności wymienionych w rozdziale II Konstytucji obejmuje i zasadniczo wyczerpuje pojęcie „konstytucyjnych wolności lub praw”, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W interpretacji przepisów zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne zasady ogólne, takie jak zasada demokratycznego państwa prawnego i wywodzone z niej subzasady, ale nie mogą one tworzyć samostojnej podstawy skargi konstytucyjnej. Podstawy takiej należy upatrywać w konkretnych normach Konstytucji statuujących określone prawo lub wolność. Artykuł 2 Konstytucji oraz inne przepisy wyrażające zasady ogólne mogą być więc podstawą – niewyrażonych w Konstytucji *explicite* – zasad działania organów władzy publicznej. Na ogół zasady te nie będą miały jednak charakteru samoistnych praw lub wolności konstytucyjnych o charakterze podmiotowym (zob. np. wyroki TK z: 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114 oraz 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144).

Zarazem Trybunał nie wykluczał *a limine*, że w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może być podstawą skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować raczej jako wyjątkową i subsydiarną, gdy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z jego naruszeniem można powiązać również naruszenie innych praw lub wolności konstytucyjnych skarżącego. Co do istoty bowiem art. 2 Konstytucji nie powinien być traktowany jako zastępczy wzorzec kontroli konstytucyjności, zamiast innych przepisów wyrażających bezpośrednio prawa i wolności konstytucyjne (zob. np. wyroki TK z: 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258; 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2; 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2; 26 kwietnia 2005 r., sygn. SK 36/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 40; 3 kwietnia 2006 r., sygn. SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39).

W rozpatrywanej sprawie skarżący nie określił żadnych praw lub wolności wywiedzionych bezpośrednio z treści art. 2 Konstytucji. Zasada prawidłowej legislacji czy będąca jej pochodną zasada określoności przepisów prawa nie mogą być samodzielnym wzorcem kontroli. Znaczy to, że postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Podobne zastrzeżenia należało wysunąć wobec art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, który został przez skarżącego potraktowany jako osnowa głównych zarzutów nawiązujących do problematyki równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji. Trybunał przypomniał, że zgodnie z jego utrwaloną linią orzeczniczą – zapoczątkowaną postanowieniem z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225) – prawo do równego traktowania ma charakter prawa „drugiego stopnia” (metaprawa) i nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności przepisów w procedurze zainicjowanej skargą konstytucyjną; naruszenie zasady równości również musi zostać powiązane z jakimś konstytucyjnym prawem podmiotowym (zob. też m.in. postanowienie TK z 23 stycznia 2002 r., sygn. SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9; wyroki TK z: 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40; 23 marca 2010 r., sygn. SK 47/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 25; 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31).

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Kolejną kwestią wstępną była dopuszczalność merytorycznego rozpoznania sprawy z punktu widzenia warunków przewidzianych w art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Skarga konstytucyjna poza wymogami dotyczącymi pisma procesowego musi zawierać uzasadnienie co do *meritum*, na które składa się m.in. wskazanie sposobu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącego, ale również precyzyjne określenie przedmiotu i zakresu zaskarżenia oraz wysunięcie adekwatnych wzorców kontroli. Istotne znaczenie ma należyte umotywowanie zarzutów, które ostatecznie ważą w sprawie konstytucyjności ustawy. Zatem na skarżącym spoczywa ciężar argumentacji, że zakwestionowany przepis jest niezgodny z ustawą zasadniczą. Reguła ta ma uniwersalne zastosowanie w postępowaniu przed Trybunałem i dotyczy również trybu skargowego. Jak konsekwentnie przyjmował do tej pory Trybunał, „ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z [K]onstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie (...) Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6, s. 44; zob. również wyroki z: 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111; postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. P 120/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 143).

Trybunał nie może także – wychodząc poza granice zaskarżenia – wyręczać skarżącego w doborze właściwej argumentacji do podnoszonych w skardze konstytucyjnej wątpliwości. Wymóg ten nie powinien być przy tym traktowany powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym motywy i racje mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz zawsze muszą być możliwe do rozpoznania i zweryfikowania przez Trybunał. W szczególności nie sposób uznać, że uzasadnienie jest dostateczne, jeżeli wszystkie zarzuty wobec zakwestionowanej regulacji na tle wzorca kontroli wykraczają poza kognicję Trybunału (zob. np. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

W wypadku tej skargi konstytucyjnej wątpliwości budziło to, czy zawierała uzasadnienie niezgodności art. 128 ust. 1 pkt 1 ustawy o ABW. Jak już wspomniano, prawidłowo zredagowana skarga konstytucyjna wymaga nie tylko określenia wzorca kontroli i wyjaśnienia jego treści, ale również podania merytorycznych argumentów wskazujących na niezgodność przepisu z tym wzorcem. Nie mogą to być w dodatku jakiegokolwiek zastrzeżenia potwierdzające wadliwość unormowania, ale tylko takie, które Trybunał jest władny rozstrzygnąć w toku hierarchicznej

kontroli prawa. Z tej perspektywy linia argumentacyjna skarżącego była całkowicie irrelevantna i co za tym idzie nieprzydatna do oceny konstytucyjności art. 128 ust. 1 pkt 1 ustawy o ABW. Skarżący wyeksponował bowiem naruszenie zasady równości wobec prawa, w tym równej ochrony praw majątkowych funkcjonariuszy ABW, oraz zakazu dyskryminacji jako relacji horyzontalnej między przepisami o tej samej mocy prawnej. Dotyczyło to wzorców kontroli, którymi miały być art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, co w wypadku art. 32 było już drugą, posiłkową przesłanką umorzenia postępowania w tej sprawie. Trybunał Konstytucyjny podzielił w tej mierze zdanie Prokuratora Generalnego, że skarżący domaga się zbadania „wzajemnej zgodności ze sobą unormowań ustawowych” i dopiero na tej podstawie uznania ich sprzeczności z Konstytucją. Z tego powodu skonstatowanie przez skarżącego, że funkcjonariusze ABW zwalniani ze służby ze względu na dwukrotną nieusprawiedliwioną nieobecność przed komisją lekarską są traktowani inaczej niż funkcjonariusze ABW kończący służbę z innych powodów, funkcjonariusze innych tzw. służb mundurowych oraz pracownicy odchodzący na emeryturę lub rentę na zasadach ogólnych – nie było dostatecznym uzasadnieniem tej części skargi konstytucyjnej.

Na marginesie należało ponadto zaznaczyć, że w swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał zasadniczo akceptował wewnętrzne zróżnicowanie funkcjonariuszy tzw. służb mundurowych. Podkreślał, że przemawiają za tym m.in. specyfika służby tych funkcjonariuszy, swoistość ponoszonego przez nich ryzyka, w tym dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia, wysoka sprawność fizyczna i psychiczna wymagana w całym okresie pełnienia służby, niewielkie możliwości dodatkowego zarobkowania, ograniczone prawo zrzeszania się i udziału w życiu politycznym. Dlatego choć tzw. służby mundurowe są kategorią zbiorczą, to z samej przynależności do którejś z nich nie można wywodzić *a priori*, że ustawodawca powinien jednolicie regulować status prawny wszystkich funkcjonariuszy (zob. np. – zamiast wielu – wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r., sygn. K 4/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 20, i cytowane tam orzecznictwo; zob. też wyrok NSA z 16 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 607/11, Lex nr 1149395).

Podsumowując, skarżący nie wskazał dostatecznych argumentów potwierdzających zarzuty niezgodności art. 128 ust. 1 pkt 1 ustawy o ABW z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Po pierwsze, Trybunał nie kontroluje „poziomych” niespójności systemu prawa i w swoich analizach odwołuje się co najwyżej pomocniczo do takiej argumentacji. Po drugie, poza kognicją Trybunału pozostaje również ocena postulatów *de lege ferenda*; uzasadnienie zarzutów niekonstytucyjności nie polega na postulowaniu ustanowienia unormowania trafniejszego czy korzystniejszego z jakiegoś punktu widzenia. Skarżący powinien był dowieść, dlaczego i w jaki sposób, w jego przekonaniu, obowiązujące rozwiązanie jest niezgodne z normami konstytucyjnymi, a nie dowodzić, że przyjęcie innego, opcjonalnego rozwiązania ustawowego byłoby celniejsze, bardziej sprawiedliwe czy nawet bliższe aksjologii konstytucyjnej. Te same rygory konstruowania pism procesowych w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym odnoszą się do sytuacji, gdy przedmiotem zaskarżenia jest tzw. pominięcie prawodawcze (o czym jeszcze dalej). Wtedy również sugerowany brak w normie prawnej należy odnieść do standardu konstytucyjnego i szczegółowo uzasadnić zaistniały na tym tle problem konstytucyjny. Z tego powodu Trybunał uznał, że uzasadnienie tej skargi konstytucyjnej zawiera argumenty częściowo irrelevantne, które nie mogą zostać wzięte pod uwagę w postępowaniu przed Trybunałem, częściowo zaś nie zawiera ich w ogóle.

Zważywszy powyższe ustalenia, wobec niespełnienia wymogu uzasadnienia skargi konstytucyjnej, o którym mowa w art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, w powyższym zakresie postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Warunkiem dopuszczalności kontroli konstytucyjności prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym jest prawidłowe określenie przedmiotu zaskarżenia. Tradycyjnie Trybunał rozróżnia zaniechanie i pominięcie prawodawcze. Przez zaniechanie prawodawcze należy rozumieć pozostawienie określonej problematyki całkowicie poza uregulowaniem prawnym, z czym wiąże się konieczność umorzenia postępowania, ponieważ „polski model właściwości Trybunału Konstytucyjnego nie przewiduje orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, choćby obowiązek wydania takiego aktu wynikał z norm konstytucyjnych” (wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. K 24/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 110). Z kolei pominięcie prawodawcze, to sytuacja, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie. W razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze możliwe jest zakwestionowanie jej zakresu. Trybunał może więc ocenić konstytucyjność ustawy również pod tym względem, czy w jej przepisach nie brakuje unormowań, bez których, w związku z naturą objętej aktem regulacji, może budzić wątpliwości konstytucyjne. Innymi słowy, zarzut niekonstytucyjności może dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować. Prowadzi to do wniosku,

że o ile parlamentowi przysługuje szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać do normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, o tyle – skoro decyzja taka zostanie już podjęta – regulacja danej materii musi zostać dokonana z poszanowaniem wymagań konstytucyjnych. Trybunał wymagał przy tym, aby podmiot inicjujący postępowanie wykazał, że w danej sytuacji zachodzi „jakościowa tożsamość” (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w kwestionowanym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem (zob. np. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52; wyroki TK z: 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216; 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119; postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; 14 lipca 2009 r., sygn. SK 2/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 117).

W okolicznościach faktycznych tej skargi konstytucyjnej Trybunał przyjął, że wątpliwości skarżącego odnośnie do zgodności art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy o ABW z art. 66 ust. 2 Konstytucji należy interpretować w kategoriach pominięcia ustawodawczego, które może być przedmiotem kontroli konstytucyjności. W istocie skarżący wysunął zarzut opierający się na założeniu, że skoro Konstytucja gwarantuje prawo podmiotowe do płatnego rocznego urlopu oraz jego rekompensaty, gdyby urlop nie został wykorzystany, to ustawa – realizując normę konstytucyjną – powinna odpowiednio ukształtować katalog podmiotów mogących taką rekompensatę otrzymać. Zatem zbyt wąsko ujęty katalog podmiotowy, według skarżącego – pomijający niektórych funkcjonariuszy ABW objętych gwarancjami konstytucyjnymi, mógł być w tym wypadku przedmiotem oceny z perspektywy art. 66 ust. 2 Konstytucji.

6. Na mocy art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1351; dalej: ustawa z 27 września 2013 r.), która weszła w życie 5 grudnia 2013 r., do art. 128 ustawy o ABW został dodany ust. 3, który uregulował problematykę ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy niewykorzystany przez funkcjonariusza w roku zwolnienia ze służby oraz za urlopy zaległe. Treść tego przepisu teoretycznie czyniła zadość żądaniom skarżącego, ponieważ za jej pomocą zostało ustanowione prawo do świadczenia pieniężnego, którego uprzedni brak był przyczyną zainicjowania postępowania przed Trybunałem w tej sprawie. Nowelizacja ustawy o ABW nie została jednak opatrzona odpowiednimi przepisami przejściowymi, a to spowodowało, że możliwość dochodzenia ekwiwalentu za urlop przez funkcjonariuszy ABW działała tylko na przyszłość. Nie dotyczyła m.in. takich osób jak skarżący, których sytuacja prawna została ostatecznie przesądzona przed jej wejściem w życie. Dlatego Trybunał zdecydował, że kontroli zostanie poddany przepis, który ukształtował sytuację prawną skarżącego, zgodnie z regułą *tempus regit actum*. Zmiany dokonane w art. 128 ustawy o ABW nie zdezaktualizowały problemu konstytucyjnego i postępowanie mogło być kontynuowane.

Powyższej konkluzji nie można jednak rozumieć w taki sposób, że wejście w życie art. 128 ust. 3 ustawy o ABW było zupełnie bez znaczenia. Przeciwnie, Trybunał stanął na stanowisku, że w tych warunkach należało ograniczyć zakres czasowy zaskarżenia art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy o ABW do jego brzmienia obowiązującego przed wejściem w życie wspomianej już kilkakrotnie zmiany ustawy o ABW z 27 września 2013 r. (w istocie brzmienie tego przepisu nie uległo modyfikacji; inny przepis ustanowił natomiast dodatkową normę prawną, która wyeliminowała sugerowane przez skarżącego pominięcie prawodawcze – zob. dalej). Tylko w tym okresie obowiązywała bowiem norma prawna, która wyłączała prawo do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla funkcjonariuszy ABW zwalnianych na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 7 ustawy o ABW. Ustawodawca ani nie uchylił, ani nie skorygował bezpośrednio jednostki redakcyjnej oznaczonej jako art. 128 ust. 1 ustawy o ABW. Dodał natomiast do tego artykułu kolejny ustęp, który zmienił kontekst normatywny rozwiązania zakwestionowanego przez skarżącego.

Z tego względu Trybunał uznał, że art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy o ABW, wbrew stanowiskom Prokuratora Generalnego i Marszałka Sejmu, nigdy nie utracił mocy obowiązującej. Wejście w życie art. 5 pkt 2 ustawy z 27 września 2013 r. sprawiło natomiast, że ustawa o ABW została uzupełniona o nową normę prawną, która poszerzyła dotychczasowy katalog funkcjonariuszy ABW mogących ubiegać się o ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy również wówczas, gdy zostali zwolnieni ze służby z powodu dwukrotnego niestawienia się bez usprawiedliwienia przed komisją lekarską, do której zostali skierowani w celu określenia stanu zdrowia.

7. Przechodząc do zagadnień merytorycznych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że na gruncie tej sprawy aktualne pozostaje jego stanowisko wyrażone w wyroku z 23 lutego 2010 r., sygn. K 1/08, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 14 (cz. III, pkt 8.3). Poczynione tam ustalenia, które nominalnie dotyczyły funkcjonariuszy Policji, można odnieść – *mutatis mutandis* – także do sytuacji prawnej funkcjonariuszy ABW.

Trybunał tym samym podtrzymał pogląd, że prawo do corocznego płatnego urlopu zostało poręczone w art. 66 ust. 2 Konstytucji i nie może być arbitralnie ograniczone również w odniesieniu do rekompensaty pieniężnej

za urlop niewykorzystany lub za czas wolny od pracy (w wypadku funkcjonariuszy ABW – służby). Jest ono koniecznym substytutem otrzymywanym w miejsce niewykorzystanego urlopu, swego rodzaju rozwiązaniem opcjonalnym, gdy prawo do urlopu nie zostało zrealizowane w swej postaci podstawowej (w naturze). W tym sensie konstytucyjne gwarancje prawa do urlopu i jego ekwiwalentu pieniężnego mają charakter – jak zaznaczył Trybunał – „bezw warunkowy”. Zawsze, gdy pracownikowi (funkcjonariuszowi) przysługuje urlop w rozumieniu art. 66 ust. 2 Konstytucji, musi mieć również subsydiarną możliwość otrzymania stosownego ekwiwalentu, gdy tego urlopu nie wykorzysta. Nie znaczy to jednak, że sam art. 66 ust. 2 Konstytucji i zawarte w nim gwarancje praw podmiotowych do urlopu są absolutne i nie podlegają ustawowemu miarkowaniu. Nie ma przeszkód, aby także w tym wypadku znalazł zastosowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji i ukształtowana na jego tle teoria ograniczania praw podstawowych (zob. też – zamiast wielu – wyrok TK z 2 października 2012 r., sygn. K 27/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 102, i cytowane tam orzecznictwo).

W okolicznościach tej sprawy Trybunał doszedł jednak do wniosku, że wyłączenie prawa do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy nie łączy się w żaden sposób z podstawą zwolnienia funkcjonariusza ABW ze służby. Między tymi zdarzeniami nie ma odpowiedniego *iunctim*. O ile można sobie wyobrazić, że ustawodawca pozbawia funkcjonariusza niektórych świadczeń pieniężnych w związku z jego zwolnieniem ze służby z przyczyn, które ocenia negatywnie (niewątpliwie w takich kategoriach można rozpatrywać niesubordynację funkcjonariusza, jaką poza wszystkim innym jest dwukrotnie nieusprawiedliwione niestawienie się przed komisją lekarską), o tyle prawo do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy ma inne cele i uzasadnienie aksjologiczne. Jest to jedno z tych uprawnień, które wyznacza status pracownika (funkcjonariusza) w demokratycznym państwie prawnym, zabezpiecza humanitarne i bezpieczne warunki pracy jednostki. Nie można się go zrzec i na tej samej zasadzie nie może być uzależnione od przyczyny zwolnienia funkcjonariusza ze służby.

Zważywszy powyższe uwagi, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy o ABW w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 5 pkt 2 ustawy z 27 września 2013 r., w zakresie, w jakim pomija prawo do ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy niewykorzystany w roku zwolnienia ze służby oraz za urlopy zaległe funkcjonariusza zwolnionego ze służby z powodu dwukrotnego niestawienia się bez usprawiedliwienia przed komisją lekarską, do której został skierowany w celu określenia jego stanu zdrowia, jest niezgodny z art. 66 ust. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

41

WYROK

z dnia 15 kwietnia 2014 r.

Sygn. akt SK 12/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący

Leon Kieres – sprawozdawca

Stanisław Rymar

Piotr Tuleja

Andrzej Wróbel,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżących oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 15 kwietnia 2014 r., skargi konstytucyjnej spółek Mott MacDonald Polska sp. z o.o.

* Sentencja została ogłoszona dnia 28 kwietnia 2014 r. w Dz. U. poz. 545.

z siedzibą w Warszawie oraz Mott MacDonald Limited Mott MacDonald House z siedzibą w Croydon (Wielka Brytania) o zbadanie zgodności:

art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.), w zakresie nałożenia obowiązku wniesienia rażąco wysokiej opłaty od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętego po otwarciu ofert tj. opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości przedmiotu zamówienia w postępowaniu dotyczącym tej skargi (nie więcej niż 5 000 000 złotych), z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, Nr 152, poz. 1016 i Nr 197, poz. 1307, z 2011 r. Nr 92, poz. 531, Nr 106, poz. 622, Nr 149, poz. 887, Nr 163, poz. 981 i Nr 240, poz. 1431, z 2012 r. poz. 1101, z 2013 r. poz. 429 oraz z 2014 r. poz. 24 i 40) **jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 5 stycznia 2011 r. spółki Mott MacDonald Polska sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie oraz Mott MacDonald Limited Mott MacDonald House z siedzibą w Croydon (Wielka Brytania) (dalej: skarżące) wniosły o stwierdzenie, że art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.; dalej: u.k.s.c.) jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona na tle następującego stanu faktycznego. Skarżące odwołały się do Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: KIO) w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na „pełnienie nadzoru nad modernizacją linii kolejowej E30/C-E30 odcinek Kraków – Rzeszów”. Zamawiającym była PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Centrum Realizacji Inwestycji Oddział w Krakowie. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 10 października 2010 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Wartość zamówienia została ustalona na kwotę 182 335 517,59 zł (sto osiemdziesiąt dwa miliony trzysta trzydzieści pięć tysięcy pięćset siedemnaście złotych pięćdziesiąt dziewięć groszy).

W postanowieniu z 20 czerwca 2011 r., sygn. akt KIO 1237/11, KIO odrzuciła odwołanie skarżących, m.in. ze względu na to, że zostało wniesione po upływie ustawowego terminu.

Na podstawie art. 189a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.; dalej: p.z.p.) skarżące złożyły skargę na postanowienie KIO do Sądu Okręgowego w Krakowie, Wydziału XII Gospodarczo-Odwoławczego wraz z wnioskiem o zwolnienie ich od opłaty sądowej.

Sąd Okręgowy w Krakowie, Wydział XII Gospodarczo-Odwoławczy w postanowieniu z 2 sierpnia 2011 r. (sygn. akt XII Ga 292/11) oddalił w całości wniosek skarżących o zwolnienie ich od kosztów sądowych, po czym w piśmie z 3 sierpnia 2011 r. wezwał je do uiszczenia opłaty sądowej od skargi w wysokości 5 000 000 zł. Wobec tego, że skarżące nie uiszczyły opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO w terminie, w postanowieniu z 28 września 2011 r. (sygn. akt XII Ga 292/11) sąd odrzucił ich skargę na orzeczenie KIO. Postanowienie to skarżące wskazały następnie jako ostateczne rozstrzygnięcie o konstytucyjnych prawach lub wolnościach w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W skardze konstytucyjnej skarżące wywiodły, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. narusza:

- zasadę demokratycznego państwa prawnego, ustanawiając nadmiernie wysoką opłatę sądową, która nie jest uzasadniona żadnymi wartościami o charakterze konstytucyjnym (art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji),
- prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji),
- zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji),
- prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji).

Skarżące zwróciły uwagę, że w ich wypadku opłata sądowa od skargi na orzeczenie KIO stanowiła równowartość potencjalnego zysku, jaki mogłyby wypracować, gdyby otrzymały i zrealizowały całe zamówienie publiczne. Była więc „rażąco wysoka” i dlatego nie mogły sobie pozwolić na jej uiszczenie. Według skarżących, art. 34 ust. 2 u.k.s.c. wyłączył im możliwość zweryfikowania przed sądem rozstrzygnięcia KIO; przewidywał opłatę „nieproporcjonalną” i „nieuzasadnioną” w warunkach demokratycznego państwa prawnego, co było szczególnie widoczne na tle innych opłat sądowych w postępowaniu cywilnym i administracyjnym (maksymalne opłaty sądowe wynosiły tam nie więcej niż 100 000 zł).

Skarżące stwierdziły, że Konstytucja gwarantuje możliwość zwrócenia się do sądu w każdej sytuacji, gdy zachodzi potrzeba ustalenia statusu prawnego jednostki. Odwołując się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wyraziły pogląd, że nadmierna wysokość wpisu sądowego nie może ograniczać prawa do sądu bądź czynić je iluzorycznym.

Zdaniem skarżących, praktyka zamówień publicznych ukształtowana na gruncie art. 34 ust. 2 u.k.s.c. dowodzi, że uczestnicy tych postępowań tylko w nielicznych wypadkach decydują się na wniesienie skargi do sądu na orzeczenie KIO. Zniechęca ich do tego wysokość opłaty sądowej; „zamrożenie” tak znacznej kwoty pieniężnej do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd przekracza bowiem poziom dopuszczalnego ryzyka gospodarczego. W efekcie hamuje to wnoszenie środków ochrony prawnej do sądów powszechnych.

2. W zarządzeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 16 października 2012 r. skarżące zostały wezwane m.in. do wyjaśnienia, jakie prawa i wolności wynikające z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji zostały naruszone oraz w jaki sposób zaskarżony art. 34 ust. 2 u.k.s.c. naruszył te prawa i wolności.

W piśmie z 26 października 2012 r. skarżące – co do istoty – powtórzyły argumentację, która wcześniej została przedstawiona w skardze konstytucyjnej. Ponadto, wykraczając poza przedmiot zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego, poszerzyły podstawę kontroli art. 34 ust. 2 u.k.s.c. o art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz inaczej niż w skardze konstytucyjnej uszeregowaly pozostałe wzorce kontroli, eksponując art. 2 Konstytucji jako główną normę odniesienia.

3. Marszałek Sejmu w piśmie procesowym z 25 marca 2014 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. „w zakresie, w jakim określa maksymalną wysokość opłaty stosunkowej od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych na 5 000 000 zł, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji”. W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu odnotował, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. był już przedmiotem kontroli w wyroku z 14 stycznia 2014 r., sygn. SK 25/11, w którym Trybunał ocenił jego konstytucyjność w zakresie, w jakim przewidywał mechanizm opłaty stosunkowej w wysokości 5% od wartości przedmiotu zamówienia publicznego. Przesłanka *ne bis in idem* ziściła się w tym wypadku tylko w części dotyczącej stosunkowego charakteru opłaty od skargi na orzeczenie KIO. Skarga konstytucyjna mogła być tym samym rozpatrzona w zakresie, w jakim art. 34 ust. 2 u.k.s.c. określał w sposób kwotowy (na 5 000 000 zł) maksymalną stawkę opłaty sądowej.

Marszałek Sejmu za niemiarodajny uznał sposób ujęcia części wzorców kontroli. Dotyczyło to tych norm konstytucyjnych, które wyrażały jedynie ogólne zasady ustrojowe i nie stanowiły podstawy normatywnej konkretnych praw lub wolności konstytucyjnych. Dlatego Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji mogą być jedynie posiłkowymi (związkowymi) wzorcami kontroli wobec art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W opinii Marszałka Sejmu, skarżące nie wykazały spełnienia przesłanek określonych w hipotezie art. 77 ust. 2 Konstytucji. Nie uzasadniły naruszenia innego – poza prawem do sądu – konstytucyjnego prawa lub wolności ani też tego, że treść art. 34 ust. 2 u.k.s.c. faktycznie zamyka drogę sądową (a nie tylko nieproporcjonalnie utrudnia dostęp do sądu). Z tego powodu postępowanie w części odnoszącej się do kontroli art. 34 ust. 2 u.k.s.c. z art. 77 ust. 2 Konstytucji powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zarówno ustawodawca, jak i orzecznictwo sądowe zgadzają się co do tego, że dotychczasowy (sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień

publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Dz. U. Nr 206, poz. 1591; dalej: ustawa zmieniająca z 2009 r.) poziom opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO jest zbyt niski, umożliwiając – zwłaszcza w sprawach, w których wartość przedmiotu zamówienia była znacząca – wnoszenie tego środka zaskarżenia w sposób instrumentalny, wyłącznie celem uniemożliwienia zawarcia umowy. Jednakże zmiana polegająca na tak znaczącym podwyższeniu opłaty sądowej „poszła za daleko”, wywołując skutek odwrotny, i – wbrew aksjologii konstytucyjnej – zatajowała wnoszenie skarg także w sprawach, w których ochrona interesów uczestników postępowania (a pośrednio także interesu publicznego) wymagałyby merytorycznego rozpoznania. „Trzeba podkreślić, że maksymalna kwota pobieranej w tym wypadku opłaty sądowej ma charakter unikalny na tle całego systemu prawnego: jest ona ponad 1 666 razy wyższa niż dotychczasowa kwota opłaty stałej pobieranej w tego typu wypadkach oraz 50 razy wyższa niż maksymalna kwota opłat sądowych pobieranych w innych rodzajach sporów o prawa majątkowe, czy też w postępowaniu przed sądami administracyjnymi”. Zatem – wywiódł Marszałek – art. 34 ust. 2 u.k.s.c. jest przejawem nadmiernego fiskalizmu i skutkuje nadmiernym ograniczeniem prawa do sądu. Wymowna była w tym kontekście wysokość wpisu obliczonego w sprawie skarżących.

Marszałek Sejmu argumentował, że u podstaw ustawy zmieniającej z 2009 r. leży prawidłowe założenia co do potrzeby właściwego wyważenia interesu prywatnego (interesu uczestnika postępowania) oraz interesu publicznego. Ten ostatni powinien być bowiem identyfikowany nie tylko z koniecznością pokrycia kosztów postępowań odwoławczych prowadzonych w sprawach o udzielenie zamówienia publicznego, ale także ze skróceniem okresu niepewności prawnej związanej z biegiem postępowań odwoławczych i zaspokojeniem potrzeb społecznych, realizowanych na podstawie umów zawieranych w trybie zamówień publicznych. O negatywnej ocenie art. 34 ust. 2 u.k.s.c. przesądziło jednak wadliwe (nieproporcjonalne) zakreślenie maksymalnej wysokości opłaty stosunkowej pobieranej od skargi na orzeczenie KIO. Dlatego przepis ten należało uznać za niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a z uwagi na to, że właściwy sąd okręgowy występował w tym wypadku formalnie jako sąd drugiej instancji, rozpatrujący odwołanie na rozstrzygnięcie organu pozasądowego (KIO), także z art. 78 Konstytucji.

Marszałek Sejmu wniósł ponadto o określenie terminu utraty mocy obowiązującej art. 34 ust. 2 u.k.s.c. na maksymalny okres 18 miesięcy od dnia ogłoszenia orzeczenia Trybunału. Miałoby to umożliwić dokonanie odpowiednich zmian w ustawie.

4. Prokurator Generalny w piśmie procesowym z 6 marca 2014 r. wniósł o orzeczenie, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. „w zakresie, w jakim przepis ten stanowi o opłacie w wysokości nie większej niż 5 000 000 zł, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji”. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny odniósł się przede wszystkim do kwestii formalnych skargi konstytucyjnej. W jego ocenie, skarżące określiły nieprawidłowo wzorzec kontroli. Artykuł 2 Konstytucji nie mógł być samodzielną podstawą kontroli konstytucyjności prawa w trybie skargowym, ponieważ skarżące nie wywiodły z niego konstytucyjnego prawa o charakterze podmiotowym.

Ponadto – zdaniem Prokuratora Generalnego – przedmiotem kontroli w tym postępowaniu powinien być tylko pewien zakres art. 34 ust. 2 u.k.s.c. Ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące skarżących odnosiło się bowiem do maksymalnej stawki opłaty sądowej przewidzianej w art. 34 ust. 2 u.k.s.c. Jak wskazał Prokurator Generalny, „zakwestionowano w istocie zgodność z Konstytucją uregulowania górnej granicy opłaty sądowej w sprawach z zakresu zamówień publicznych”, i tylko ta część przepisu powinna być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W konsekwencji „w zakresie odnoszącym się do procentowego określenia wysokości opłaty” w art. 34 ust. 2 u.k.s.c. postępowanie należało umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Po obszernym zrelacjonowaniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na temat m.in. problematyki konstytucyjnego statusu i funkcji kosztów sądowych, Prokurator Generalny stwierdził, że w wypadku opłat sądowych w zamówieniach publicznych „na pierwszy plan wybija się funkcja służebna kształtowania zachowań wykonawców oraz selekcji roszczeń szykanujących i oczywiście niezasadnych od roszczeń uzasadnionych”. Istotnym problemem w systemie zamówień publicznych przed nowelizacją art. 34 u.k.s.c. było spowolnianie postępowań wskutek „oczywiście nieuzasadnionych odwołań niektórych wykonawców”. Według Prokuratora Generalnego, nie bez znaczenia była także okoliczność, że skarga na orzeczenie KIO dotyczyła czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętej po otwarciu ofert, a więc w sytuacji, gdy wykonawcy znają już oferty cenowe konkurencji i mogą zapoznać się z treścią ofert pozostałych podmiotów uczestniczących w postępowaniu i ubiegających się o udzielenie zamówienia.

W przekonaniu Prokuratora Generalnego należy pamiętać o tym, że zamówienia publiczne wiążą się z wydatkowaniem środków publicznych. Dlatego „[u]zyskanie zamówienia przez konkretny podmiot rodzi po stronie zamawiającego uzasadnione oczekiwanie, że realizacja zamówienia przebiegnie sprawnie i w sposób optymalny”.

Prokurator Generalny nadmieniał, że postępowanie toczące się przed sądem wskutek wniesienia skargi na orzeczenie KIO spełnia funkcję drugiej instancji, realizując tym samym konstytucyjne prawo do sądu. Z tego względu argumentacja za zgodnością art. 34 ust. 2 u.k.s.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji powinna zostać odniesiona do art. 78 Konstytucji, prowadząc do wniosku o zgodności zaskarżonej regulacji z tym unormowaniem.

5. W piśmie z 15 maja 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) poinformował Trybunał Konstytucyjny, że na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy o TK zgłasza udziału w postępowaniu.

W piśmie z 28 czerwca 2013 r. RPO wniósł o stwierdzenie, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. „w zakresie, w jakim (...) przewiduje opłatę przekraczającą kwotę 100 000 zł”, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 78 Konstytucji. Najważniejszymi wzorcami w sprawie, jak podkreślił RPO, są art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ ciężar kontroli konstytucyjności zaskarżonego przepisu dotyczy dopuszczalności ograniczenia dostępu do sądu.

RPO wskazał, że konieczność uiszczenia nadmiernie wysokiej opłaty sądowej może oddziaływać na decyzję podmiotu o skorzystaniu z przysługującej mu drogi sądowej. „Tak jak istotne pozostaje uwzględnienie usprawiedliwionych interesów ogólnospołecznych poprzez stworzenie odpowiedniego systemu pokrywania kosztów sprawnego funkcjonowania sądów, jak i wprowadzenie niezbędnych mechanizmów zabezpieczających przed nadużywaniem prawa do sądu, tak samo ważne pozostaje, by ustawa normująca koszty sądowe nie ustanawiała nadmiernych ograniczeń w dostępie do sądu”. Treść przepisu normującego problematykę kosztów sądowych powinna być zatem efektem starannego wyważenia kolidujących dóbr jednostkowych i ogólnospołecznych.

W ocenie RPO, zaskarżony przepis może negatywnie wpływać na decyzję o skorzystaniu z prawa złożenia skargi do sądu powszechnego w sprawie zamówień publicznych. Dlatego art. 34 ust. 2 u.k.s.c. w zakresie, w jakim przewiduje opłatę przekraczającą kwotę 100 000 zł, nie spełnia warunku proporcjonalności *sensu stricto*. Ustalenie maksymalnej opłaty sądowej przenoszącej tę kwotę nie jest konieczne w demokratycznym państwie prawnym. Nie uzasadnia tego również specyfika postępowania w sprawie skargi na orzeczenie KIO.

RPO odnotował, że: „(...) ustawodawca, wprowadzając do porządku prawnego zaskarżony przepis ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, oczywiście wykroczył poza cel, któremu miała służyć zmiana normatywna, zwiększająca wysokość opłat od skargi na orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej. Efektem funkcjonowania w obrocie prawnym kwestionowanego przepisu pozostaje nie tylko racjonalizacja praktyki wnoszenia skarg. Wręcz przeciwnie, przepis ten w szerokim zakresie skutkuje faktycznym zamknięciem możliwości złożenia skargi tym uczestnikom obrotu, którzy w dobrej wierze zamierzają skorzystać z instytucji skargi do sądu powszechnego. Poprzez oddziaływanie zaskarżonego przepisu na uczestników obrotu, przewidziana w ramach skargi sądowa kontrola nad orzeczeniami Krajowej Izby Odwoławczej w znacznym stopniu stała się iluzoryczna. Realia obrotu gospodarczego wskazują bowiem, iż nie każdy jego uczestnik jest w stanie opłacić skargę do sądu na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej w sytuacji, gdy jest ona ustalona na tak wysokim poziomie”.

Ponadto RPO zwrócił uwagę, że sąd powszechny rozpoznający skargę na orzeczenie KIO działa jako organ drugiej instancji. Sama skarga jest zaś środkiem odwoławczym od rozstrzygnięcia organu *quasi*-sądowego; za jej pomocą jest realizowane konstytucyjne prawo do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Nie jest to więc postępowanie rozpoczynające się samoistnie, lecz przedłużenie postępowania, które toczyło się już przed KIO. Według RPO: „W tym kontekście uprawnionym staje się twierdzenie, iż zaskarżony przepis art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych w takim samym zakresie, w jakim nieproporcjonalnie godzi w prawo dostępu do sądu, narusza też konstytucyjne gwarancje zawarte w ramach art. 78 Konstytucji RP. Nieuzasadnione konstytucyjnie zamknięcie stronie dostępu do sądu w przypadku skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej, będące bezpośrednią konsekwencją bariery w postaci niezwykle wysokiej opłaty od skargi, jest jednocześnie nieuprawnionym pozbawieniem strony prawa do zaskarżenia rozstrzygnięcia Izby, zapadłego w pierwszej instancji”.

II

Na rozprawie 15 kwietnia 2014 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych, a następnie odpowiedzieli na pytania członków składu orzekającego. Po uzyskaniu odpowiedzi, Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem zaskarżenia skarżące uczyniły art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.; dalej: u.k.s.c. lub ustawa o kosztach sądowych), normujący wysokość opłaty od skargi wnoszonej do sądu okręgowego na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP (dalej: KIO). Przepis ten, w brzmieniu nadanym przez art. 2 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 206, poz. 1591; dalej: ustawa zmieniająca z 2009 r.), łącznie z nieobjętym zakresem zaskarżenia ust. 1, stanowił:

„1. Od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych pobiera się opłatę stałą w wysokości pięciokrotności wpisu wniesionego od odwołania w sprawie, której dotyczy skarga, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Jeżeli skarga, o której mowa w ust. 1, dotyczy czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętych po otwarciu ofert, pobiera się opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości przedmiotu zamówienia w postępowaniu, którego skarga dotyczy, jednak nie więcej niż 5.000.000 złotych”.

2. Podstawowym środkiem ochrony prawnej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, zgodnie z art. 172 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.; dalej: p.z.p. lub prawo zamówień publicznych), jest odwołanie wnoszone do KIO. Odwołanie przysługuje od niezgodnej z przepisami ustawy czynności zamawiającego podjętej w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub od zaniechania czynności, do której zamawiający jest zobowiązany na podstawie ustawy (art. 180 ust. 1 p.z.p.). Odwołanie podlega rozpoznaniu, jeżeli nie zawiera braków formalnych i uiszczono od niego wpis (art. 187 ust. 1 p.z.p.). Wpis uiszcza się najpóźniej do dnia upływu terminu wniesienia odwołania, a dowód jego uiszczenia dołącza się do odwołania (art. 187 ust. 2 p.z.p.).

Wysokość wpisów od odwołań wnoszonych w sprawach rozpoznawanych przez KIO reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania (Dz. U. Nr 41, poz. 238), wydane na podstawie art. 198 pkt 2 p.z.p. Przewiduje ono w § 1 ust. 1 i 2, że wysokość wpisu od odwołania wnoszonego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na dostawy lub usługi wynosi 7500 zł albo 15 000 zł (w zależności od wartości zamówienia), zaś wysokość wpisu od odwołania wnoszonego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane wynosi 10 000 zł albo 20 000 zł (również w zależności od wartości zamówienia). Podmiot odwołujący się uiszcza wpis na rachunek bankowy UZP.

Na orzeczenie KIO stronom oraz uczestnikom postępowania odwoławczego przysługuje skarga do sądu, która może dotyczyć zarówno rozstrzygnięć co do istoty sprawy (wyroków), jak również postanowień kończących postępowanie odwoławcze (np. postanowienia o odrzuceniu odwołania lub o umorzeniu postępowania odwoławczego – art. 189 ust. 2, art. 183 ust. 5 p.z.p.). Prawo zamówień publicznych nie przewiduje szczególnych przesłanek skargowych; wystarczającą przyczyną złożenia odwołania do sądu jest już sama niezgodność orzeczenia KIO z żądaniem strony (tzw. zasada *gravamen*). Z kolei biorąc pod uwagę zakres wyrokowania, sąd wydający orzeczenie w postępowaniu w sprawie skargi na orzeczenie KIO jest drugą instancją, w której następuje ponowne badanie (rozpoznanie) sprawy w zakresie żądań zgłoszonych w odwołaniu. Skarga pełni więc rolę drugiej instancji merytorycznej, a jednocześnie jest środkiem kontroli prawidłowości postępowania i rozstrzygnięcia składu orzekającego KIO (por. J. Jerzykowski, [w:] M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 862; zob. też P. Granecki, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 800; postanowienie SN z 3 października 2008 r., sygn. akt I CZ 72/08, Lex nr 470008).

W postępowaniu toczącym się wskutek wniesienia skargi stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) o apelacji, chyba że przepisy działu VI, rozdziału 3 „Skarga do sądu” p.z.p. „stanowią inaczej” (art. 198a ust. 2 p.z.p.). Skargę wnosi się za pośrednictwem Prezesa KIO, który przekazuje ją wraz z aktami postępowania odwoławczego właściwemu sądowi. Skarga powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego oraz zawierać oznaczenie zaskarżonego orzeczenia, przytoczenie zarzutów, zwięzłe ich uzasadnienie, wskazanie dowodów, a także wniosek o uchylenie orzeczenia lub o zmianę orzeczenia w całości lub w części (art. 198c p.z.p. w związku z art. 126 § 1 k.p.c.).

Sąd na posiedzeniu niejawnym odrzuca skargę wniesioną po upływie terminu lub niedopuszczalną z innych przyczyn, jak również skargę, której braków strona nie uzupełniła w terminie (art. 198e ust. 1 p.z.p.). Sąd oddala skargę wyrokiem, jeżeli jest ona bezzasadna. W wypadku uwzględnienia skargi sąd zmienia zaskarżone orzeczenie i orzeka wyrokiem co do istoty sprawy, a w pozostałych sprawach wydaje postanowienie. Artykułu 386 § 4 k.p.c. nie stosuje się (art. 198f ust. 2 p.z.p.). Strony ponoszą koszty postępowania stosownie do jego wyniku; określając wysokość kosztów w treści orzeczenia, sąd uwzględnia także koszty poniesione przez strony w związku z rozpoznaniem odwołania (art. 198f ust. 5 p.z.p.). Dotyczy to także wpisu uiszczonego od odwołania wniesionego do KIO. Postępowanie sądowe jest, co do zasady, jednoinstancyjne. Od wyroku lub postanowienia sądu kończącego postępowanie w sprawie stronom nie przysługuje skarga kasacyjna (nie dotyczy to Prezesa UZP – art. 198g ust. 1 p.z.p.). Rozstrzygnięcie sądu okręgowego kończy zatem spór co do zgodności z prawem przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Istotna część problematyki kosztów sądowych w sprawach cywilnych jest zawarta poza ustawą o kosztach sądowych – w k.p.c. Został tam unormowany m.in. obowiązek opłacenia pisma jako warunek podjęcia czynności przez sąd (art. 126² § 1 k.p.c.), konsekwencje nieopłacenia pisma wszczynającego postępowanie bądź jego opłacenia po terminie (art. 130, art. 130² k.p.c.), jak również skutki nieopłacenia środków zaskarżenia (art. 370 k.p.c.).

3. Skarga na orzeczenie KIO realizuje m.in. wymogi przewidziane dyrektywą Rady z dnia 21 grudnia 1989 r. 89/665/EWG w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz. Urz. UE L 395 z 30.12.1989, s. 33, ze zm.; dalej: dyrektywa odwoławcza z 21 grudnia 1989 r.; por. również odnoszącą się do tzw. zamówień sektorowych dyrektywę Rady 92/13/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. koordynującą przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne odnoszące się do stosowania przepisów wspólnotowych w procedurach zamówień publicznych podmiotów działających w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji, Dz. Urz. UE L 76 z 23.30.1992, s. 14). Prawodawca unijny wymaga, aby proces zamówienia publicznego podlegał kontroli, a w wypadku gdyby organy odwoławcze nie miały charakteru sądowego, aby decyzje podjęte przez taki organ mogły być przedmiotem odwołania do sądu (w rozumieniu art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) niezależnego od zamawiającego i od organu odwoławczego.

Choć system badania legalności decyzji zapadłych w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (w szczególności etap postępowania przed sądem) jest z tym postępowaniem powiązany funkcjonalnie, to jednak konstrukcyjnie nie jest stadium postępowania o udzielenie zamówienia. W polskim systemie prawa KIO nie spełnia kryteriów sądu w znaczeniu konstytucyjnym, w związku z czym ustawodawca zdecydował się powierzyć kontrolę jego orzeczeń sądom powszechnym.

4. Obowiązujące brzmienie art. 34 u.k.s.c. zostało nadane ustawą zmieniającą z 2009 r., która weszła w życie 22 grudnia 2009 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że nowe zasady obliczania opłaty sądowej w sprawach zamówień publicznych stosuje się do każdej skargi na orzeczenie KIO wniesionej do sądu od 22 grudnia 2009 r., także jeżeli dotyczy ona postępowania toczącego się wcześniej (zob. uchwałę SN z 17 grudnia 2010 r., sygn. akt III CZP 103/10, OSNC nr 7-8/2011, poz. 83; zob. też postanowienie SO w Szczecinie z 30 sierpnia 2010 r., sygn. akt II Ca 753/2010, Lex Polonica nr 2549706 oraz postanowienie SO w Gdańsku z 8 października 2010 r., sygn. akt XII Ga 358/2010, Lex Polonica nr 2810218). Opłata jest co do zasady stała i wynosi pięciokrotność wpisu wniesionego od odwołania w sprawie, której dotyczy skarga (art. 34 ust. 1 u.k.s.c.). Ze względu na wysokość wpisów stałych od odwołań wnoszonych do KIO, opłata stała od skargi na orzeczenie KIO wynosi od 47 500 zł do 100 000 zł. Są to najwyższe opłaty stałe przewidziane w ustawie o kosztach sądowych, znacząco odbiegające od wysokości innych opłat stałych pobieranych w sprawach cywilnych (por. art. 12 u.k.s.c.).

Wyjątkiem od zasady, że w sprawach rozpoznawanych przez sąd w wyniku wniesienia skargi na orzeczenie KIO pobiera się opłatę stałą (art. 34 ust. 1 u.k.s.c.), jest sytuacja wskazana w kwestionowanym art. 34 ust. 2 u.k.s.c. Przepis ten przewiduje pobranie od wnoszonej do sądu skargi na orzeczenie KIO, jeżeli skarga dotyczy czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętych po otwarciu ofert, opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości przedmiotu zamówienia w postępowaniu, którego skarga dotyczy, jednak nie więcej niż 5 000 000 zł. Na gruncie stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2009 r. opłata od skargi na orzeczenie KIO (a wcześniej zespołu arbitrow), bez względu na przedmiot zamówienia i jego wartość oraz rodzaj zaskarżonych czynności, miała charakter stały i wynosiła 3000 zł.

Od skargi na orzeczenie KIO dotyczącej wyłącznie rozstrzygnięcia o kosztach postępowania odwoławczego pobiera się piątą część opłaty stosunkowej wartości przedmiotu zaskarżenia. Zagadnienie to rozstrzygnął Sąd Najwyższy w uchwale z 6 czerwca 2012 r., sygn. akt III CZP 23/12, OSNC nr 1/2013, poz. 4, w której wyjaśnił

między innymi, że: „Nie budzi wątpliwości publiczno-prawny i fiskalny charakter opłat sądowych oraz niedopuszczalność ich kształtowania na poziomie uniemożliwiającym realizację prawa do sądu. Nie wymaga szerszej motywacji twierdzenie, że sprawy z zakresu zamówień publicznych należą na ogół do spraw skomplikowanych pod względem faktycznym i prawnym, w przeciwieństwie do rozstrzygnięć o kosztach postępowania odwoławczego. Zmiana treści art. 34 u.k.s.c., polegająca na znaczącym, wręcz zaporowym podwyższeniu opłaty sądowej od skargi, była uzasadniana przez prawodawcę nadużywaniem tego środka, jego instrumentalnym wykorzystywaniem dla blokowania postępowania w sprawach o udzielenie zamówienia publicznego i miała im zapobiec. Cel ten, z oczywistych względów, traci aktualność i znaczenie, gdy orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej, poza zaskarżoną częścią dotyczącą kosztów, jest prawomocne. (...) Za przyjęciem, że od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej dotyczącej wyłącznie rozstrzygnięcia o kosztach postępowania odwoławczego pobiera się piątą część opłaty stosunkowej wartości przedmiotu zaskarżenia, przemawia w szczególności funkcjonalny charakter takiej skargi, przedmiotowo odpowiadającej zażaleniu i konieczność zapewnienia spójności systemowej przepisów regulujących koszty sądowe w sprawach cywilnych. Oparcie się wyłącznie na wykładni językowej art. 34 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. prowadzi ponadto do niemożliwego do zaakceptowania ze względów aksjologicznych wniosku, że opłata sądowa od środka odwoławczego może być wyższa od wartości przedmiotu zaskarżenia oraz do sprzeczności z innymi normami systemu prawa”.

5. Przed przystąpieniem do merytorycznej analizy zaskarżonego przepisu Trybunał Konstytucyjny ustosunkował się do zagadnień formalnych skargi konstytucyjnej.

Jedną z podstaw oceny konstytucyjności art. 34 ust. 2 u.k.s.c. skarżące uczyniły art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej podkreślił, że jego intencją było podważenie mechanizmu opłaty sądowej przewidzianej w zaskarżonym przepisie ze względu na jej nieproporcjonalną wysokość, nieuzasadnioną w demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającej zasady sprawiedliwości społecznej.

W tym kontekście Trybunał przypomniał, że zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną może być tylko norma konstytucyjna, która statuuje prawo lub wolność, przy czym skarżący dodatkowo musi wykazać, że kwestionowana przez niego regulacja takie prawo lub wolność rzeczywiście naruszyła. Katalog praw i wolności wymienionych w rozdziale II Konstytucji obejmuje i zasadniczo wyczerpuje pojęcie „konstytucyjnych wolności lub praw”, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W interpretacji przepisów zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne zasady ogólne, takie jak zasada demokratycznego państwa prawnego i wywodzone z niej subzasady, ale nie mogą one tworzyć samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej. Podstawy takiej należy upatrywać w konkretnych normach Konstytucji statuujących określone prawo lub wolność (zob. np. wyroki TK z: 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114 oraz 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144).

Zarazem Trybunał nie wykluczał dotąd *a limine*, że w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może być podstawą skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować raczej jako wyjątkową i subsydiarną, gdy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z jego naruszeniem można powiązać również naruszenie innych praw lub wolności konstytucyjnych skarżącego. Co do istoty bowiem art. 2 Konstytucji nie powinien być traktowany jako zastępczy wzorzec kontroli konstytucyjności, zamiast innych przepisów wyrażających bezpośrednio prawa i wolności konstytucyjne (zob. np. wyroki TK z: 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258; 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2; 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2; 26 kwietnia 2005 r., sygn. SK 36/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 40; 3 kwietnia 2006 r., sygn. SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39).

W rozpatrywanej sprawie skarżące nie określiły jednak żadnych praw lub wolności wywiedzionych bezpośrednio z treści art. 2 Konstytucji. Zatem zasada demokratycznego państwa prawnego nie mogła być samodzielnym wzorcem kontroli. Nie zmieniło tego również uzupełniające przywołanie, jako tzw. przepisu związkowego, art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z tego powodu postępowanie w tym zakresie zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jednocześnie Trybunał skonstatował, że osiã rozważań skarżących było ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu ze względu na ustanowienie w zaskarżonym przepisie niewspółmiernie wysokiej (nieproporcjonalnej) opłaty sądowej. Dlatego, kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał przyjął, że art. 31 ust. 3 Konstytucji zostanie w tym wypadku uszeregowany jako przepis dookreślający argumentację wywodzoną z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zabieg ten jest zgodny z utrwaloną praktyką Trybunału, w myśl której, jeśli ocena ustawy musi zostać przeprowadzona także w świetle konstytucyjnych ograniczeń praw podmiotowych (w tym przede wszystkim zasady proporcjonalności), nawet niewskazanie w *petitum* bądź uzasadnieniu skargi konstytucyjnej

art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli nie stoi na przeszkodzie uwzględnieniu tej normy prawnej w rozważaniach Trybunału (zob. np. wyroki TK z: 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34; 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56; 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 87; 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85).

Tym samym wzorcami kontroli w tej sprawie były art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, a także art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny ponadto postanowił, że rozszerzenie podstaw skargi konstytucyjnej oraz zmiana uszeregowania wzorców kontroli, dokonane przez skarżące w piśmie procesowym z 26 października 2012 r., nastąpiło po terminie określonym w art. 46 ust. 1 ustawy o TK, a co za tym idzie było niedopuszczalne.

6. W wyroku z 14 stycznia 2014 r., sygn. SK 25/11, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 1, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. w zakresie, w jakim określa opłatę stosunkową od skargi na orzeczenie KIO, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

W ten sposób Trybunał po raz kolejny potwierdził swoje stanowisko, że wybór metody obliczania opłaty sądowej w sprawach cywilnych należy do ustawodawcy, który w tej mierze – w granicach porządku konstytucyjnego – korzysta ze znacznej swobody regulacyjnej. Ustawodawca może ustanowić również opłatę stosunkową z maksymalnym limitem kwotowym. Taka opłata jest często stosowana w sprawach o prawa majątkowe; jest dopuszczalna także w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Trybunał zaznaczał równocześnie, że ze względu na przesłanki skargi konstytucyjnej, „nie mógł (...) badać kwestionowanego przepisu [art. 34 ust. 2 u.k.s.c.] w zakresie, w jakim określa on maksymalną wysokość opłaty, ponieważ wykroczyłyby to poza ramy konkretnej kontroli konstytucyjności prawa”. Z tego względu nie analizował problematyki wysokości opłaty sądowej, ustalonej w art. 34 ust. 2 u.k.s.c. na maksymalną kwotę 5 000 000 zł. W tym zakresie postępowanie zostało umorzone, ponieważ takie zagadnienie konstytucyjne – na tle rozpatrywanych wówczas skarg – nie wystąpiło. Trybunał odnotował jednak, że dostrzega problem, jaki występuje w dostępie do sądu na gruncie art. 34 ust. 2 u.k.s.c. i podczas stosowania tego przepisu. Jak stwierdził: „Zgodność z Konstytucją uregulowania górnej granicy opłaty sądowej w sprawach z zakresu zamówień publicznych na poziomie 5 000 000 zł może być jednak kwestionowana w trybie kontroli abstrakcyjnej, albo też w trybie kontroli konkretnej, jeśli wysokość opłaty sądowej w danej sprawie osiągnęła wyznaczony ustawowo poziom”.

Uwzględniwszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie było podstaw do umorzenia postępowania w tej sprawie ze względu na jego wcześniejsze merytoryczne rozstrzygnięcie w wyroku z 14 stycznia 2014 r., sygn. SK 25/11. Nie miały w tym wypadku zastosowania ani zasada *res iudicata*, ani zasada *ne bis in idem* (zob. np. postanowienia TK z: 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 15/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 169; 5 grudnia 2001 r., sygn. K 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168; 9 stycznia 2007 r., sygn. SK 21/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 4; 15 kwietnia 2009 r., sygn. SK 44/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 59). Wynikało to przede wszystkim z tego, że nie wystąpiła tożsamość przedmiotowa tej skargi konstytucyjnej z uprzednim rozstrzygnięciem Trybunału dotyczącym art. 34 ust. 2 u.k.s.c. w zakresie, w jakim określał opłatę stosunkową od skargi na orzeczenie KIO. Tym razem okoliczności faktyczne sprawy nie wyłączały możliwości podniesienia przez skarżące zarzutu dotyczącego bezpośrednio nadmiernej wysokości opłaty sądowej, ustalonej na podstawie normy prawnej złożonej z dwóch elementów – mechanizmu o charakterze stosunkowym (5% wartości przedmiotu zamówienia) i limitu kwotowego (nie więcej niż 5 000 000 zł). Zarzuty skarżących miały związek nie tyle ze stosunkowym charakterem tej opłaty, ile z generalnie nadmierną (nieproporcjonalną) wysokością opłat sądowych w sprawach zamówień publicznych, obliczanych na podstawie art. 34 ust. 2 u.k.s.c. To zaś stanowiło konsekwencję pułapu kwotowego ustalonego w tym przepisie na poziomie 5 000 000 zł. Tak ujęty problem konstytucyjny był rozpatrywany merytorycznie przez Trybunał po raz pierwszy.

7. Ustawa o kosztach sądowych normuje zagadnienia związane z wysokością, zasadami i trybem pobierania oraz zwrotem tych kosztów w sprawach cywilnych, a także zasady zwalniania od kosztów sądowych oraz ich umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminu zapłaty należności sądowych (art. 1 u.k.s.c.). Co do zasady koszty sądowe jest obowiązana uiścić strona wnosząca do sądu pismo podlegające opłacie (art. 2 ust. 2 u.k.s.c.), a możliwe jest to w formie bezgotówkowej (przelew na rachunek) albo gotówkowej (wpłata w kasie sądu lub w formie znaków opłaty sądowej – § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 stycznia 2006 r. w sprawie sposobu uiszczania opłat sądowych w sprawach cywilnych, Dz. U. Nr 27, poz. 199, ze zm.;

§ 2a przywołanego rozporządzenia określa zasady uiszczania opłat sądowych między innymi w elektronicznym postępowaniu upominawczym).

Opłaty sądowe dzielą się na stałe, stosunkowe i podstawowe. Opłatę stałą pobiera się w sprawach o prawa niemajątkowe oraz w niektórych (wskazanych w ustawie) sprawach o prawa majątkowe, w wysokości jednakowej, niezależnie od wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia; nie może ona być niższa niż 30 zł ani wyższa niż 5000 zł (art. 12 u.k.s.c.). Opłatę stosunkową pobiera się w sprawach o prawa majątkowe, a wynosi ona 5% wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia (jednak nie mniej niż 30 zł i nie więcej niż 100 000 zł – art. 13 ust. 1 u.k.s.c.). Z kolei opłatę podstawową pobiera się w sprawach, w których przepisy nie przewidują opłaty stałej, stosunkowej ani tymczasowej – wynosi ona 30 zł (art. 14 ust. 1 i 3 u.k.s.c.).

Jak wynika z tytułu II, działu 3 u.k.s.c. opłaty stałe w procesie wynoszą 30, 100, 200, 500 i 600 zł (art. 26-27a, art. 30, art. 35 u.k.s.c.) i są niezależne od wartości przedmiotu sporu albo umowy. Niemniej już w sprawach rozpatrywanych w postępowaniu uproszczonym wynoszą one 30, 100, 250 i 300 zł i zależą od wartości przedmiotu sporu albo umowy (art. 28 u.k.s.c.). Wyższe opłaty stałe przewidziane są w sprawach gospodarczych (np. 2000 zł od pozwu o rozwiązanie spółki – art. 29 pkt 1 u.k.s.c.; 1500 zł od pozwu w sprawie z umowy o przekazanie mienia w ramach prywatyzacji – art. 31 pkt 1 u.k.s.c.). W postępowaniu nieprocesowym (tytuł II, dział 4) opłaty stałe wynoszą 40, 50, 60, 100, 150, 200, 250, 300 i 500 zł (art. 37, art. 39, art. 42-44, art. 49-50, art. 51 ust. 1, art. 52-56 i art. 58-67, 68-72 u.k.s.c.), a wyższe opłaty – 1000 zł – pobiera się od wniosków: o podział majątku wspólnego po ustaniu małżeńskiej wspólności majątkowej (art. 38 ust. 1 u.k.s.c.), o zniesienie współwłasności (art. 41 ust. 1 u.k.s.c.), o dział spadku połączony ze zniesieniem współwłasności (art. 51 ust. 2 u.k.s.c.), o wszczęcie egzekucji przez zarząd przymusowy albo przez sprzedaż przedsiębiorstwa (art. 73 u.k.s.c.), a także w postępowaniu upadłościowym – art. 74 u.k.s.c.).

Ustawa o kosztach sądowych zwalnia niektóre podmioty (np. Skarb Państwa – art. 94 u.k.s.c. czy stronę dochodzącą roszczeń alimentacyjnych – art. 96 ust. 1 pkt 2 *in principio* u.k.s.c.) z obowiązku uiszczania opłat i przesądza, że nie pobiera się opłat od niektórych wniosków (np. o przesłuchanie świadka testamentu ustnego lub o odtworzenie zaginionych lub zniszczonych akt – art. 95 ust. 1 pkt 3 i 5 u.k.s.c.). Ponadto – na określonych ustawą zasadach – sąd może zwolnić stronę od kosztów sądowych w całości (art. 100 ust. 2 u.k.s.c.) albo w części, jeżeli strona jest w stanie ponieść tylko część tych kosztów (art. 101 ust. 1 u.k.s.c.). Zwolnienia takiego może domagać się osoba fizyczna, która oświadczyła, że nie jest w stanie ponieść owych kosztów bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny (art. 102 ust. 1 u.k.s.c.), a także osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, która wykazała, że nie ma dostatecznych środków na ich uiszczenie (art. 103 u.k.s.c.). W celu ustalenia rzeczywistego stanu majątkowego strony domagającej się zwolnienia od kosztów sądowych lub z niego korzystającej sąd może przeprowadzić stosowne dochodzenie (art. 109 ust. 1 u.k.s.c.), a jeśli okaże się, że okoliczności, na podstawie których przyznano zwolnienie, nie istniały lub przestały istnieć – sąd cofa zwolnienie od kosztów (art. 110 u.k.s.c.).

8. Przystępując do merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej, w pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny potwierdził swoje dotychczasowe stanowisko, że wysokość opłaty sądowej może być samoistnym problemem konstytucyjnym na gruncie prawa do sądu.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia swojej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Przepis ten wyraża jedno z fundamentalnych praw demokratycznego państwa prawnego – prawo do sądu, które gwarantuje każdemu obronę jego interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem (zob. np. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, prawo do sądu obejmuje w szczególności: 1) prawo do uruchomienia postępowania sądowego, 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności, 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych (zob. wyroki TK z: 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108; 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108). Warunkiem podstawowym i koniecznym umożliwienia jednostce realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie jej dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej. Dopiero po przekroczeniu tego progu, doniosłości nabierają pozostałe elementy składowe prawa do sądu (zob. wyroki TK z: 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06; 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113). Analizowany przepis obejmuje zatem prawo do sądu w ujęciu formalnym (dostępność drogi sądowej w ogóle) i materialnym (możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej).

Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki muszą wynikać z przepisów ustawy zasadniczej i są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie wartości konstytucyjnej kolidującej z prawem do sądu nie jest możliwe w inny sposób (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; 8 listopada 2001 r., sygn. P 6/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 248). Przy czym ograniczenia prawa do sądu nie tylko muszą spełniać warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz także uwzględniać treść art. 77 ust. 2 Konstytucji.

O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo do sądu w ujęciu „pozytywnym”, o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża jego negatywny aspekt. Adresatem normy wyrażonej w art. 77 ust. 2 Konstytucji jest bowiem ustawodawca, któremu norma ta zakazuje stanowienia przepisów zamykających sądową drogę dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw (zob. wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31).

Związek między art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża się także tym, że wykluczenie sądowej ochrony naruszonych wolności i praw jest zawsze pozbawieniem jednostki prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenie prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie musi jednak prowadzić w konsekwencji do pogwałcenia art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej, bo w treści art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji występują inne jeszcze niż wskazane wcześniej różnice. Po pierwsze, w tym ostatnio wymienionym przepisie mowa jest wyłącznie o konstytucyjnych wolnościach i prawach, podczas gdy art. 45 ust. 1 Konstytucji odnosi się do wszelkich prawnie chronionych praw, wolności i interesów jednostki. Po drugie, art. 77 ust. 2 Konstytucji odnosi się jedynie do wolności i praw naruszonych, podczas gdy art. 45 ust. 1 obejmuje także sytuacje, w których nie doszło jeszcze do naruszenia praw, lecz zainteresowany poszukuje drogi sądowej w celu ustalenia swego statusu prawnego (zob. np. wyroki TK z: 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98; 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97).

Z kolei w myśl art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji: „Każda strona ma prawo do zaskarżenia orzeczeń (...) wydanych w pierwszej instancji”. Prawo strony do rozpatrzenia sprawy przez sąd drugiej instancji może być naruszone zarówno bezpośrednio – przez wyłączenie możliwości wniesienia środka zaskarżenia, jak i pośrednio – przez ustanowienie takich formalnych warunków wniesienia środka zaskarżenia, które czynność tę czyniłyby nadmiernie utrudnioną (zob. np. wyrok TK z 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154).

9. Problematyka kosztów sądowych, w tym opłat sądowych, była już kilkakrotnie poddana ocenie Trybunału Konstytucyjnego, który niezmiennie stał na stanowisku, że koszty sądowe są tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym regulowaniu relacji stron stosunków procesowych oraz – w szerszym ujęciu – stymulowaniu decyzji jednostek dotyczących prowadzenia swoich interesów i doboru środków ich ochrony.

Koszty postępowania służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz oddzieleniu roszczeń szykanujących i oczywiście niezasadnych od roszczeń uzasadnionych, służących ochronie praw i wolności jednostki. Koszty sądowe spełniają liczne funkcje: społeczne, fiskalne, a także służebne wobec wymiaru sprawiedliwości. Funkcja społeczna oznacza wpływ, jaki koszty postępowania wywierają na życie społeczne w sensie pozytywnym, ograniczenie pieniądza, szykanowania przeciwnika, minimalizacja zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci niesłusznego wzbogacenia się kosztem przeciwnika *etc.*, jak i negatywnym, np. utrudnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zaburzenia funkcjonowania zasady faktycznej równości uczestników postępowania. Funkcje fiskalne polegają na uzyskaniu częściowego przynajmniej zwrotu kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, przy czym w wypadkach skrajnych realizacja tej funkcji może przerodzić się w nadmierny fiskalizm, stanowiący zagrożenie prawa do sądu. Funkcje służebne wobec wymiaru sprawiedliwości przejawiają się przede wszystkim wpływem kosztów na zachowania stron w trakcie procesu (por. wyroki TK z: 21 lipca 2008 r., sygn. P 49/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 108; 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81; 16 grudnia 2008 r., sygn. P 17/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 179; 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80; 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102; 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36; 12 grudnia 2006 r., sygn. P 15/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 171; w piśmiennictwie prawniczym zob. np.: A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 273-282; P. Pogonowski, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005, s. 45 i n.; J. Brol, M. Safjan, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Raport z badań*, Warszawa 1994, s. 14 i n.; K. Korzan, *Koszty postępowania cywilnego a nakłady państwa na utrzymanie wymiaru sprawiedliwości*, Gdańsk 1992, s. 30-44; W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2006, s. 95; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984, s. 184-186; J. Kot, *Zwolnienie od kosztów sądowych w świetle*

doktryny i orzecznictwa Sądu Najwyższego, „Palestra” 1982, nr 6-7, s. 28-29). Innymi słowy, Konstytucja nie zakazuje wprowadzenia zasady odpłatności postępowania sądowego, wyklucza jednak ustanawianie barier ekonomicznych w postaci nadmiernych kosztów postępowania. Zbyt wysokie koszty postępowania sądowego stanowią istotne ograniczenie dostępu do sądu i mogą uniemożliwiać jednostce dochodzenie praw na drodze sądowej (zob. wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103).

Reprezentatywny w tej materii jest pogląd wyrażony w cytowanym już wyroku z 17 listopada 2008 r. (sygn. SK 33/07), w którym – odwołując się do wcześniejszego orzecznictwa – Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „(...) dostęp do sądu przez jednostkę poszukującą ochrony sądowej powinien być względnie łatwy i prosty. Dotyczy to zarówno dostępności do pierwszej, jak i do wyższych instancji sądowych. Ograniczenia tej dostępności mogą być wprowadzane wyłącznie z przyczyn i w formach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Bariery o charakterze ekonomicznym mogą być uznawane za elementy ograniczające możliwość realizacji prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale ograniczenia tego nie można utożsamiać z samym istnieniem obowiązku ponoszenia określonych opłat i kosztów sądowych. O ograniczeniu dostępności do sądu przez bariery ekonomiczne można mówić dopiero w wypadku nadmiernie wysokiego ryzyka ekonomicznego, wywołanego nieprawidłowymi zasadami, wedle których kształtuje się obowiązek ponoszenia kosztów postępowania, zwłaszcza nadmiernie wygórowanym poziomem kosztów. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się, że istnienie ograniczeń w zakresie zwalniania od kosztów nie jest równoznaczne z przekreśleniem samego prawa do sądu, jeśli te ograniczenia mieszczą się w granicach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Granice regulacyjnej swobody ustawodawcy w tym zakresie są wyznaczone przez zasadę proporcjonalności, wyrażoną w tym przepisie. Zarówno podczas stanowienia zasad ponoszenia kosztów procesu, jak i przy określaniu ich poziomu konieczne jest wyważanie sprzecznych interesów różnych podmiotów, a także udzielenie ochrony interesowi publicznemu. Nie można także np. nie dostrzegać znaczenia sposobu regulacji instytucji kosztów postępowania dla eliminowania pieniactwa, co mieści się w klauzuli porządku publicznego. Trybunał wskazywał na uwzględnienie takiego kryterium przy określaniu zasad i poziomu obciążania kosztami postępowania sądowego (...)”.

10. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że również w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) wymóg uiszczenia opłat i wydatków nie jest – co do zasady – ograniczeniem prawa do sądu (art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2; Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.). ETPC wskazuje, że ustanowione „bariery finansowe” muszą jednak uwzględniać równowagę (rozsądny związek proporcjonalności) między interesem państwa w pobieraniu opłat sądowych a interesem strony w dochodzeniu roszczeń (obrony praw) w postępowaniu sądowym (por. np. wyroki ETPC z: 10 lipca 1998 r. w sprawie *Tinnelly & Sons Ltd. i inni* oraz *McElduff i inni* przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 20390/92 i 21322/93; 26 lipca 2005 r. w sprawie *Podbielski i PPU Polpure* przeciwko Polsce, nr 6289/73). Państwo powinno zapewnić, aby dostęp do sądu nie był niemożliwy ze względów ekonomicznych i określić prawne mechanizmy, które będą go gwarantowały (por. np. wyroki ETPC z: 9 października 1979 r. w sprawie *Airey* przeciwko Irlandii, nr 6289/73; 28 października 1998 r. w sprawie *Ait-Mouhoub* przeciwko Francji, nr 22924/93). Koszty nie mogą więc przybierać poziomu nadmiernie wysokiego – niewspółmiernego (nieproporcjonalnego) do faktycznych możliwości finansowych strony, co jest oceniane *a casu ad casum* także z uwzględnieniem etapu postępowania, na którym jest nałożony obowiązek ponoszenia kosztów (por. np. wyrok ETPC z 19 czerwca 2001 r. w sprawie *Kreuz* przeciwko Polsce, nr 28249/95). Ocena ta wymaga ponadto uwzględnienia, że prawo do sądu pełni ważną rolę w demokratycznym społeczeństwie i nie może być fasadowe czy teoretyczne, ale efektywne i praktyczne (szerzej z powołaniem na liczne orzeczenia ETPC, zwłaszcza w tzw. sprawach polskich, zob. P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] L. Garlicki (red.), P. Hofmański, W. Wróbel, *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Komentarz do artykułów 1-18*, t. I, Warszawa 2010, s. 294-295, 298-300). Warto także nadmienić, że w orzecznictwie ETPC nie znalazł akceptacji pogląd, że działalność gospodarcza immanentnie wiąże się z ryzykiem postępowań sądowych, więc podmiot gospodarczy zawsze powinien zabezpieczyć środki na ten cel (zob. wyroki ETPC z: 10 stycznia 2006 r. w sprawie *Teltronic-CATV* przeciwko Polsce, nr 48140/99; 20 stycznia 2009 r. w sprawie *Palewski* przeciwko Polsce, nr 32971/03).

11. W sprawie przedłożonej Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozstrzygnięcia szczególne znaczenie miała kwestia dostępu do sądu. Koszty sądowe, w tym opłaty sądowe, mogą niewątpliwie utrudniać dostęp do wymiaru sprawiedliwości podmiotom, które tych kosztów nie są w stanie ponieść, zwłaszcza gdy dodatkowo obowiązujące przepisy nie zapewniają im skutecznych instytucji tzw. prawa ubogich. Nadmierna bariera kosztowa może

wręcz hamować dostęp do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (zweryfikowania przez sąd rozstrzygnięcia organu niesądowego), przekształcając się w opłatę nieproporcjonalnie dolegliwą, czy wręcz „zaporową”.

Nawiązując do treści art. 34 ust. 2 u.k.s.c. oraz argumentacji zaprezentowanej w skardze konstytucyjnej, Trybunał rozważył dopuszczalność posłużenia się w art. 34 ust. 2 u.k.s.c. limitem kwotowym w wysokości 5 000 000 zł. Konstrukcja opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO opierała się bowiem na relacji między dwoma parametrami – stosunkowością opłaty i limitem kwotowym, który miał na celu przeciwdziałać jej skokowemu wzrostowi *ad infinitum*.

Trybunał podkreślił, że aktualne pozostaje jego stanowisko odnośnie do prawa wyboru optymalnej metody ustalania opłaty sądowej w sprawach cywilnych przez ustawodawcę, który w tej mierze – w granicach porządku konstytucyjnego – korzysta ze znacznej swobody regulacyjnej. Wybór metody, sam w sobie, nie przesądza jeszcze rezultatu testu konstytucyjności, ponieważ decydujące znaczenie ma nie algorytm obliczania kosztów, ale wpływ całego „unormowania kosztowego” na prawa i wolności gwarantowane ustawą zasadniczą. Ustawodawca może więc zaprojektować mechanizm obliczania opłaty sądowej w różny sposób, preferując określone funkcje kosztów sądowych dla danej kategorii spraw, odpowiednio wyważając interes publiczny i interes prywatny oraz realizując istotne z punktu widzenia prowadzonej przez siebie polityki prawa wartości. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 lipca 2008 r., sygn. P 49/07: „Sam wybór charakteru opłaty sądowej (stosunkowa czy stała), czy jej ustanowienie na określonym poziomie, nie oznacza jeszcze *per se* naruszenia gwarantowanego konstytucyjnie prawa do sądu. Można bowiem bronić zapatrywania, że wprowadzenie opłaty stałej stanowi najlepszą gwarancję równego dla wszystkich dostępu do sądu (...). Powyższe, oprócz względów funkcjonalnych (takich jak np. przyspieszenie procesu), może zatem uzasadniać rozszerzenie katalogu opłat stałych (tak: A. Górski, L. Walentynowicz, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Ustawa i orzeczenie. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2007, s. 31), o ile nie ma charakteru arbitralnego rozstrzygnięcia. Innymi słowy cele wprowadzenia nowej regulacji opłat sądowych powinny znajdować obiektywne i racjonalne uzasadnienie. (...) Ustanowienie obowiązku formalnego (niezależnie od metody regulacji) wniesienia określonej opłaty nie jest niekonstytucyjne, o ile nie narusza istoty prawa do sądu”.

Opłata stosunkowa nie jest zresztą rzadkością w polskim prawie, zwłaszcza w sprawach o prawa majątkowe (zob. np. art. 13 u.k.s.c.). Mechanizm ten realizuje tradycyjne funkcje kosztów sądowych, między innymi funkcję społeczną (tzw. funkcję prewencyjną), chroniąc wymiar sprawiedliwości przed zalewem spraw inicjowanych bez realnych podstaw. Idąca za tym konieczność kalkulacji ryzyka i ważenia szans związanych z wszczęciem i prowadzeniem sporu sądowego powinna być dokonywana przez każdy podmiot domagający się ochrony prawnej.

12. Niezależnie od akceptacji samego stosunkowego mechanizmu obliczania wysokości opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO, Trybunał Konstytucyjny uznał za uzasadnione zastrzeżenia skarżących wobec art. 34 ust. 2 u.k.s.c., określającego maksymalną wysokość opłaty na 5 000 000 zł. W tym aspekcie przepis ten jest przejawem nadmiernego fiskalizmu i może skutkować nieproporcjonalnym ograniczeniem prawa do sądu, niekiedy nawet całkowicie eliminując możliwość uzyskania przez uczestnika postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, niedysponującego stosowną kwotą, ochrony jego słusznych praw, naruszonych przez zamawiającego.

Trybunał dostrzegł przy tym, że problematyka wysokości opłat sądowych jest nierozzerwalnie związana z zapewnieniem właściwej równowagi między interesem państwa, polegającym na otrzymaniu częściowego zwrotu wydatków na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, a interesem podmiotów dochodzących swych praw na drodze sądowej. Wysokość opłat sądowych – pozostając w ścisłym związku z przedmiotem postępowania i nie utrudniając ochrony praw obywateli – może być uzasadniona nakładami na konkretne postępowanie. W zależności bowiem od stopnia jego zawichości stopień zaangażowania aparatu państwowego jest różny. System kosztów sądowych nie może więc pozostawać oderwany od określonej polityki państwa w tej materii. Regulacja kosztów sądowych jest elementem relacji między państwem a obywatelami, którzy dochodzą swoich roszczeń na drodze sądowej.

Tak wysoko ustawionej granicy opłaty sądowej w sprawach zamówień publicznych nie uzasadnia także cel, który deklarował ustawodawca, podejmując prace nad ustawą zmieniającą z 2009 r. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano wówczas, że: „Obecnie stosownie do art. 34 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej pobiera się opłatę stałą w wysokości 3 tysięcy złotych. Następnym tego jest uiszczanie opłaty w ww. wysokości od skarg wnoszonych w postępowaniach w sprawie udzielenia zamówień publicznych o różnych wartościach, a tym samym opłata ta należy się w jednakowej wysokości od skargi zarówno w postępowaniu o udzielenie zamówienia o wartości przekraczającej równowartość

w złotych 14 000 euro, jak i w postępowaniu o udzielenie zamówienia o wartości liczonej w miliardach złotych. Dotychczasowe uregulowanie nie jest uzasadnione oraz może relatywnie zachęcać do wnoszenia skarg w postępowaniach o udzielenie zamówień o znacznych wartościach. W związku z tym proponuje się zmianę brzmienia art. 34 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych w ten sposób, aby wnoszący skargę na czynności zamawiającego podjęte w postępowaniu przed otwarciem ofert uiszczał opłatę sądową stałą równą pięciokrotności wniesionego wpisu od odwołania w sprawie, której skarga dotyczy (art. 34 ust. 1). Jeżeli skarga będzie dotyczyła czynności podjętych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego po otwarciu ofert, wykonawca będzie zobligowany do wniesienia opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości przedmiotu zamówienia w postępowaniu, którego skarga dotyczy, jednak nie więcej niż 5 000 000 zł (art. 34 ust. 2)” (uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, druk nr 2154/VI kadencja Sejmu, s. 8).

W tym kontekście Trybunał przypomniał, że szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością absolutną, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych jednostki (zob. np. wyrok TK z 16 grudnia 2008 r., sygn. P 17/07), biorąc nawet pod uwagę, że efektywność i szybkość są istotą procedur odwoławczych w prawie zamówień publicznych i stanowią warunek konieczny, aby przewidziane środki ochronne rzeczywiście zrekompensowały lub przeciwdziałały skutkom aktu lub faktycznego działania, podjętych niezgodnie z obowiązującym prawem.

13. Ustanowienia operatywnego modelu postępowania w sprawach zamówień publicznych oczekuje również prawodawca unijny, co wyraża między innymi wstęp dyrektywy odwoławczej z 21 grudnia 1989 r., stanowiący, że „otwarcie rynku zamówień publicznych na konkurencję wspólnotową wymaga zasadniczego wzrostu gwarancji przejrzystości i braku dyskryminacji; dla uzyskania wymiernych efektów należy udostępnić skuteczne i szybkie środki odwoławcze, w przypadkach naruszenia prawa Wspólnoty w dziedzinie zamówień publicznych lub też krajowych przepisów wykonujących to prawo” (zob. też art. 1 ust. 1 akapit 3 przywołanej dyrektywy; w piśmiennictwie prawniczym zob. np. A. Sołtysińska, *Europejskie prawo zamówień publicznych*, Kraków 2012, s. 646 i n.). Krajowe procedury zamówień publicznych korespondują z dyrektywą odwoławczą z 21 grudnia 1989 r. odnośnie do szybkości postępowania. W szczególności należy zwrócić uwagę na względnie krótkie terminy dokonywania czynności procesowych (np. art. 198b p.z.p.), związanie zakresem skargi (art. 198d p.z.p.), ustanowienie zasady niezwłoczności rozpoznania sprawy przez sąd (art. 198f ust. 1 p.z.p.) czy zniesienie ustawą zmieniającą z 2009 r. instytucji protestu do zamawiającego. Wszystko to nie uzasadnia jednak „zaporowej”, w kontekście prawa dostępu do sądu, wysokości opłaty ustanowionej w art. 34 ust. 2 u.k.s.c.

Nota bene powiązanie decyzji o podwyższeniu opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO z eksplikowanym przez ustawodawcę *ratio* zakwestionowanego art. 34 u.k.s.c. w cytowanym wcześniej uzasadnieniu projektu ustawy (zob. druk nr 2154/VI kadencja Sejmu, s. 8) budzi poważne wątpliwości. Należy bowiem zauważyć, że nawet potencjalne nadużywanie skargi na orzeczenie KIO czy jej instrumentalne wykorzystywanie w bieżącej praktyce do „blokowania” postępowań w sprawach o udzielenie zamówienia publicznego o znacznych wartościach nie wstrzymują zawarcia umowy o zamówienie publiczne (zob. art. 183 ust. 1 p.z.p.). *De lege lata* po ogłoszeniu orzeczenia przez KIO – co do zasady – otwiera się możliwość podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego, a w każdym razie możliwości tej nie wyłącza ewentualne wniesienie skargi na orzeczenie KIO do sądu okręgowego (zob. np. – zapadłe jeszcze na gruncie poprzedniego stanu prawnego – postanowienie SO w Krakowie z 5 listopada 2009 r., sygn. akt XII Ga 350/09, Lex nr 564640; P. Granecki, dz. cyt., s. 739 i n.).

14. Trybunał Konstytucyjny rozważył również problematykę wyważenia interesu prywatnego (interesu uczestnika postępowania) oraz interesu publicznego, która ogniskuje się w instytucji kosztów sądowych. Bez wątpienia bowiem interes publiczny powinien być w tym wypadku identyfikowany nie tylko z koniecznością pokrycia kosztów postępowań odwoławczych prowadzonych w sprawach o udzielenie zamówienia publicznego, ale także ze skróceniem okresu niepewności prawnej związanej z biegiem postępowań odwoławczych i zaspokojeniem określonych potrzeb społecznych, realizowanych na podstawie umów o zamówienie publiczne.

W tym kontekście Trybunał stwierdził, że stabilizująca funkcja kosztów sądowych jest niewątpliwie wartością podlegającą ochronie prawnej, ale konieczne jest również – do czego Trybunał już wcześniej nawiązywał – zachowanie przez ustawodawcę racjonalnej zależności między wysokością opłaty sądowej a przedmiotem danego postępowania. Jeżeli bowiem poniesione wydatki na opłatę sądową, którą oblicza się od wartości przedmiotu zamówienia, będą niewspółmiernie wysokie w stosunku do korzyści, jakie skarżący uzyska w wyniku nominalnie korzystnego dla niego orzeczenia sądowego (trzeba pamiętać, że przedmiotem postępowania przed sądem okręgowym nie jest przyznanie zamówienia publicznego), w praktyce może dochodzić do sytuacji, kiedy ekonomiczna

kalkulacja „zysków i strat” będzie powodowała rezygnację z dochodzenia roszczeń na drodze sądowej (zob. np. wyroki TK z: 21 lipca 2008 r., sygn. P 49/07; 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42).

O negatywnej ocenie art. 34 ust. 2 u.k.s.c. przesądza jednak przede wszystkim wadliwe (nieproporcjonalne) określenie maksymalnej wysokości opłaty stosunkowej pobieranej od skargi na orzeczenie KIO, gdy dotyczy ona czynności dokonywanych przez zamawiającego po otwarciu ofert. Kwotę 5 000 000 zł należy uznać za arbitralną i wygórowaną. Wysokość opłat pobieranych w innych, funkcjonalnie zbliżonych postępowaniach, na których tle przewidziano albo opłaty stałe w wysokości 1500-3000 zł (zob. np.: art. 29, art. 31 pkt 2, art. 32, art. 33 u.k.s.c.), albo opłaty stosunkowe z ogólnie określoną górną granicą wynoszącą 100 000 zł (art. 13 u.k.s.c.), dowodzi, że *de lege lata* art. 34 ust. 2 u.k.s.c. pełni głównie funkcje fiskalne, nazbyt intensywnie ograniczając dostęp do sądu.

Ustawodawca mógł osiągnąć te same cele, które wiążą się z instytucją opłaty sądowej w zamówieniach publicznych, ograniczając dostęp do sądu w niższym stopniu, a więc uchwalając regulację mniej dotkliwą dla podmiotów konstytucyjnych praw i wolności. Jego ingerencja była w tym wypadku nadmierna.

15. Powyższej konstatacji nie przeczą art. 102 ani art. 103 u.k.s.c., zgodnie z którymi zwolnienia przez sąd od obowiązków pokrycia kosztów sądowych – w całości lub w części – może się domagać osoba fizyczna, która oświadczyła, że nie jest w stanie ponieść owych kosztów bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny (art. 102 ust. 1 u.k.s.c.), a także osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, która wykazała, że nie ma dostatecznych środków na ich uiszczenie (art. 103 u.k.s.c.). Wobec dominującej restrykcyjnej wykładni tych przepisów w orzecznictwie sądowym, zwłaszcza odnośnie do zwalniania od kosztów sądowych osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych, nie każdy podmiot, który nie dysponuje wolnymi środkami na pokrycie – liczonej niekiedy w milionach złotych – opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO, może być uznany za uprawnionego do skorzystania z tzw. prawa ubogich. Gwarancyjne oddziaływanie art. 102 i art. 103 u.k.s.c., polegające – w swym zamyśle – na zapewnieniu dostępu do sądu podmiotom gorzej sytuowanym, nie uchyla zatem zarzutów konstytucyjnych wobec art. 34 ust. 2 u.k.s.c.

Na przykład w praktyce przyjmuje się niekiedy, że „brak dostatecznych środków na uiszczenie” opłaty przez osobę prawną należy rozumieć jako „obowiązek wykazania trwałej niemożności uzyskania środków na uiszczenie kosztów sądowych”, a „[w] procedurze planowania wydatków związanych z działalnością gospodarczą podmioty prowadzące tę działalność, przewidując realizację swoich praw przed sądem, powinny uwzględniać także konieczność posiadania środków na prowadzenie procesu sądowego”; planowanie wydatków bez uwzględnienia zasady, o której wspomniano wyżej, „jest naruszeniem równoważności w traktowaniu swoich powinności finansowych, zaś strona, która realizuje swoje zobowiązania w taki sposób, że wyzbywa się zdolności do zapłaty kosztów sądowych – preferencyjnie traktując inne zobowiązania – nie może prawnie skutecznie podnieść zarzutu, iż odmowa zwolnienia jej od kosztów sądowych jest ograniczeniem dostępności do realizacji jej praw przed sądami” (postanowienie SA w Szczecinie z 28 stycznia 2009 r., sygn. akt I ACz 3/09, Lex nr 516573; analogicznie zob. postanowienie SN z 18 lutego 2005 r., sygn. akt V CZ 8/05, Lex nr 848176).

16. Nowelizacja art. 34 u.k.s.c. dokonana ustawą zmieniającą z 2009 r. stała się przedmiotem krytycznej oceny w literaturze przedmiotu. Zdaniem K. Gonery, wysokość opłat w sprawach dotyczących zamówień publicznych przewidziana w art. 34 u.k.s.c. stanowi wyraz nadmiernego fiskalizmu, odbiegając na niekorzyść od ogólnych rozwiązań przyjętych w ustawie o kosztach sądowych, oraz że może ona stanowić barierę w dostępie do sądu (zob. K. Gonera, *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 248). Podobny pogląd wyraził J. Jerzykowski: „Drastyczne podniesienie wysokości opłat od skarg na podstawie noweli z dnia 5 listopada 2009 r. rodzi zasadnicze pytanie o ocenę tej regulacji w świetle konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu (art. 45 Konstytucji). Opłaty stałe dotyczące czynności zamawiającego dokonanych przed otwarciem ofert są niezwykle wysokie, nawet dwudziestokrotnie większe od innych opłat stałych przewidzianych w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Z kolei górny poziom opłaty stosunkowej jest pięćdziesięciokrotnie wyższy od najwyższej opłaty stosunkowej (por. art. 13 u.k.s.c.). Ustanowienie tak wysokich opłat nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia i może być postrzegane jako faktyczne ograniczenie prawa do sądu. Ocena wysokości opłat od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej nie może pomijać faktu, iż Izba nie jest sądem, a ustanowienie takich opłat czyni fikcją sprawowanie kontroli sądowej nad orzeczeniami Izby” (J. Jerzykowski, dz. cyt., s. 867). W ocenie G. Langa, obecne rozwiązania nie tylko ograniczają prawo do sądu, lecz godzą także w zasadę instancyjności i zaskarżalności orzeczeń (zob. G. Lang, *Koszty środków prawnych w prawie zamówień publicznych w świetle zasady prawa do sądu i zasady skutecznej ochrony sądowej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 9, s. 15-17). Natomiast w przekonaniu P. Graneckiego: „Oczywistym jest, że ustalenie opłat sądowych na tak wysokim poziomie [po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 2009 r.] w wielu

przypadkach całkowicie uniemożliwi podmiotom ubiegającym się o udzielenie zamówienia zaskarżenie orzeczeń KIO. W związku z powyższym rodzi się pytanie o konstytucyjność przedmiotowych przepisów, a w szczególności o ich zgodność z treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarantującym prawo do sądu” (P. Granecki, dz. cyt., s. 806).

17. Uwzględniając powyższe rozważania, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. narusza wyrażone w art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji prawo dostępu do sądu oraz realizowane przed sądem okręgowym prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, wynikające z art. 77 ust. 2 Konstytucji (co do kwalifikacji postępowania przed KIO – *mutatis mutandis* – aktualne pozostają uwagi Trybunału Konstytucyjnego na temat pozycji ustrojowej zespołu arbitrów; zob. wyrok TK z 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 64). Ponadto art. 34 ust. 2 u.k.s.c. jest niezgodny z art. 78 Konstytucji, ponieważ ustanawia nadmiernie utrudnione (nieproporcjonalne) warunki wniesienia środka odwoławczego do sądu, jedynie formalnie gwarantując prawo zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji.

18. Trybunał Konstytucyjny zdecydował o stwierdzeniu niezgodności z Konstytucją pełnego zakresu art. 34 ust. 2 u.k.s.c., co znaczy, że cała jednostka redakcyjna ustawy zostanie uchylona wraz z wejściem w życie wyroku. Tym samym wszystkie opłaty sądowe w sprawach zamówień publicznych – niezależnie od tego, czy dotyczą czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętych po otwarciu ofert, czy przed tym momentem – będą obliczane według reguł określonych w art. 34 ust. 1 u.k.s.c. i będą miały charakter stały. Ewentualna zmiana art. 34 u.k.s.c. leży w gestii ustawodawcy, co dotyczy zarówno możliwości ustalenia nowych wysokości opłat sądowych w sprawach zamówień publicznych (z cezurą etapu otwarcia ofert bądź bez tej cezur), jak również wyboru optymalnego systemu ich obliczania. Nie można również wykluczyć, że powodowany legitymowanymi konstytucyjnie względami ustawodawca określi opłaty sądowe w sprawach zamówień publicznych w wysokości przenoszącej kwoty przyjęte obecnie w przepisach ogólnych dotyczących spraw o prawa majątkowe. Trybunał nie przesądził tej kwestii. W granicach norm konstytucyjnych ustawodawca zachowuje w tej mierze stosowny margines swobody regulacyjnej.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Marka Kotlinowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 12/13

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2014 r. o sygn. SK 12/13 w zakresie, w jakim nie określa innego terminu utraty mocy obowiązującej przez art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.; dalej: u.k.s.c.), uznany za niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

Na wstępie chciałbym podkreślić, że zgadzam się z rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego i jego uzasadnieniem. Uważam jednak, że w rozpatrzonej sprawie Trybunał powinien był skorzystać z możliwości, jaką daje mu art. 190 ust. 3 Konstytucji, to jest określenia innego terminu utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niekonstytucyjny. Trybunał korzysta z tego uprawnienia w szczególności wówczas, gdy orzeczenie wiąże się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej. W mojej ocenie, taka sytuacja może mieć miejsce w rozpatrzonej sprawie. Uważam ponadto, że dla właściwej realizacji wyroku Trybunału w rozpatrzonej sprawie wskazana jest interwencja ustawodawcy, który powinien, w granicach norm konstytucyjnych i z uwzględnieniem wniosków wynikających z wyroku Trybunału, na nowo określić wysokość opłat sądowych w sprawach zamówień publicznych, jak i sposób ich obliczania. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem tak zwanym ustawodawcą negatywnym i nie ma w tym zakresie kompetencji. Interwencja ustawodawcy wyeliminowałaby ewentualne wątpliwości związane ze stosowaniem art. 34 ust. 1 u.k.s.c. po wyroku Trybunału.

W rozpatrzonej sprawie Trybunał nie określił terminu utraty mocy przez art. 34 ust. 2 u.k.s.c., zatem przepis przestanie obowiązywać wraz z ogłoszeniem wyroku w Dzienniku Ustaw. Moim zdaniem, derogacja trybunalska może spowodować konsekwencje, o których wspominałem wyżej.

Z tych względów uznałem za zasadne zgłoszenie zdania odrębnego.

42

WYROK
z dnia 24 kwietnia 2014 r.
Sygn. akt SK 56/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżących oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 24 kwietnia 2014 r., połączonych skarg konstytucyjnych:

- 1) Juliusza Tarnowskiego i Marka Tarnowskiego z 11 stycznia 2011 r. o zbadanie zgodności:
 - a) art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) w związku z art. 160 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.), w części ograniczającej do rzeczywistej szkody odszkodowanie za szkody powstałe od 17 października 1997 r., których źródłem było działanie organu władzy publicznej niezgodne z prawem, z art. 77 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 2 w związku z art. 77 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) art. 160 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, w brzmieniu obowiązującym przed 1 września 2004 r., w części ograniczającej odszkodowanie do rzeczywistej szkody za szkody powstałe od 17 października 1997 r. (rozumiane jako poszczególne uszczerbki majątkowe wynikające ze zdarzenia będącego źródłem szkody, a powstające od tego dnia), których źródłem było działanie organu władzy publicznej niezgodne z prawem, z art. 77 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 2 w związku z art. 77 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) Zofii Flach z 23 sierpnia 2011 r. o zbadanie zgodności art. 5 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw w związku z art. 160 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, w części ograniczającej do rzeczywistej szkody odszkodowanie za szkody powstałe od 17 października 1997 r., których źródłem były działania organu władzy publicznej niezgodne z prawem, z art. 77 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 2 w związku z art. 77 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 3) Elżbiety Lubczyńskiej z 1 września 2011 r. oraz Jerzego Bidzińskiego z tej samej daty o zbadanie zgodności:
 - a) art. 160 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego w zakresie, w jakim ogranicza odszkodowanie z tytułu wadliwej decyzji administracyjnej tylko do szkody rzeczywistej, nie obejmując utraconych korzyści w przypadku, gdy ich utrata nastąpiła już po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jeśli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed tą datą – to jest w zakresie odnoszącym się do treści, jaką przepisowi nadał punkt 2 uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10, z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji,
 - b) art. 5 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim przewiduje zastosowanie art. 160 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego ze względu na datę wydania wadliwej decyzji administracyjnej, a nie ze względu na chwilę

* Sentencja została ogłoszona dnia 13 maja 2014 r. w Dz. U. poz. 607.

nastąpienia uszczerbku w postaci utraconych korzyści, z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 160 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.) **w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 162, poz. 1692 oraz z 2009 r. Nr 215, poz. 1675) **w zakresie, w jakim ogranicza do rzeczywistej szkody odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej w przypadku, gdy wadliwą ostateczną decyzję administracyjną wydano przed 17 października 1997 r.:**

- a) jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. Stany faktyczne skarg konstytucyjnych.

1.1. Do Trybunału Konstytucyjnego zostały wniesione cztery skargi konstytucyjne, których przedmiotem jest zbadanie zgodności z Konstytucją regulacji ograniczających jedynie do rzeczywistej szkody odszkodowanie z tytułu wadliwych decyzji administracyjnych, w sytuacji gdy zostały one wydane przed wejściem w życie Konstytucji.

W stanie faktycznym pierwszej z nich skarżący Juliusz i Marek Tarnowscy byli spadkobiercami Jana Stefana Tarnowskiego, właściciela zabudowanej nieruchomości gruntowej w Warszawie. Nieruchomość ta przeszła na własność gminy m. st. Warszawy, a następnie Skarbu Państwa, na podstawie art. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279). Decyzją Prezydium Rady Narodowej w Warszawie z 5 marca 1952 r., utrzymaną w mocy decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z 15 maja 1952 r., odmówiono spadkobiercom właściciela ustanowienia prawa własności czasowej, skutkiem czego była sprzedaż 4 lokali w budynku znajdującym się na nieruchomości. Decyzją z 17 grudnia 1998 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził, że decyzja Ministra Gospodarki Komunalnej z 1952 r. w części dotyczącej sprzedaży wskazanych lokali została wydana z naruszeniem prawa, a w pozostałym zakresie stwierdził jej nieważność. Decyzją z 5 marca 1999 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło decyzję Prezydium Rady Narodowej w Warszawie z 1952 r., z wyłączeniem części tego rozstrzygnięcia, która dotyczyła sprzedanych lokali, a Prezydent m.st. Warszawy – decyzją z 10 października 2003 r. – ustanowił na rzecz skarżących prawo użytkowania wieczystego udziału w nieruchomości. Decyzjami z 29 maja i 30 czerwca 2006 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie stwierdziło, że decyzje dotyczące sprzedaży lokali nr 12 i 16 zostały wydane z naruszeniem prawa, ale wywołały nieodwracalne skutki prawne.

Skarżący początkowo występowali w trybie administracyjnym o przyznanie odszkodowania za sprzedane lokale (w 2001 r. i 2006 r.). Postępowania zakończyły się jednak niekorzystnymi dla nich rozstrzygnięciami Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 25 września 2006 r. oraz Ministra Budownictwa z 13 września 2006 r. Pozwem z 4 grudnia 2006 r. skarżący wystąpili, wraz z innymi spadkobiercami, przeciwko Skarbowi Państwa – Prezydentowi m.st. Warszawy z żądaniem zapłaty odszkodowania za bezprawnie sprzedane lokale, w tym z tytułu utraconych korzyści związanych z możliwością korzystania z nich. Wyrokiem z 2 lutego 2010 r. (sygn. akt II C 2329/06) Sąd Okręgowy w Warszawie zasądził na rzecz każdego z powodów odszkodowanie z tytułu naprawienia szkody, w pozostałym zaś zakresie oddalił powództwo. Opierając się na treści art. 160 § 1

ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a. lub kodeks postępowania administracyjnego), sąd odwołał się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r., sygn. K 20/02 (OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76; dalej: wyrok o sygn. K 20/02). Uznał jednak, że wyrok ten nie dotyczy rozpatrywanej sytuacji, ponieważ szkoda po stronie powodów powstała *in casu* z chwilą wydania decyzji z 1952 r. Powstanie szkody z dniem wydania wadliwej decyzji administracyjnej było przy tym niezależne od powstania dalszych skutków, w tym rozciągniętego w czasie uszczerbku w postaci utraconych korzyści w okresie od 17 października 1997 r. Wyrokiem z 15 lipca 2011 r. (sygn. akt I ACa 586/10) Sąd Apelacyjny w Warszawie utrzymał w mocy wyrok sądu pierwszej instancji, dzieląc poczynione przezeń ustalenia prawne i odwołując się do uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10 (OSNC nr 7-8/2011, poz. 75; dalej: uchwała o sygn. akt III CZP 112/10).

1.2. W stanie faktycznym drugiej skargi konstytucyjnej skarżąca Zofia Flach była jedynym spadkobiercą Kazimierza Rajtara – właściciela nieruchomości rolnej położonej w Krakowie składającej się z dwóch działek. Decyzją z 30 grudnia 1957 r. Prezydium Rady Narodowej Miasta Krakowa orzekło o wywłaszczeniu przedmiotowej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa – Wojewódzkiego Zarządu Dróg Publicznych w Krakowie. Orzeczeniem z 31 października 1961 r. Urząd Spraw Wewnętrznych Prezydium Rady Narodowej w Krakowie przyznał spadkobiercom właściciela odszkodowanie, które jednak nigdy nie zostało wypłacone. Decyzją z 30 czerwca 2005 r. Minister Infrastruktury stwierdził wydanie decyzji dotyczącej jednej z działek z rażącym naruszeniem prawa, uznając jednak równocześnie, że wywołała ona nieodwracalne skutki prawne.

Skarżąca wystąpiła z wnioskiem o przyznanie jej odszkodowania za utraconą nieruchomość w trybie administracyjnym. Decyzją z 6 czerwca 2007 r. Minister Budownictwa umorzył postępowanie w sprawie, wskazując, że w nowym stanie prawnym stronie przysługuje w tym zakresie droga sądowa przed sądem powszechnym. Następnie skarżąca wystąpiła przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Małopolskiemu z pozwem o zapłatę kwoty 719435,30 zł tytułem odszkodowania za utraconą nieruchomość, w tym 123885,30 zł z tytułu utraconych korzyści za okres od 17 października 1997 r. do dnia sporządzenia opinii przez biegłego. Wyrokiem z 10 listopada 2010 r. (sygn. akt I C 799/08) Sąd Okręgowy w Krakowie uwzględnił powództwo w całości. Wyrokiem z 10 maja 2011 r. (sygn. akt I ACa 70/11) Sąd Apelacyjny w Krakowie zmienił częściowo orzeczenie sądu pierwszej instancji w ten sposób, że oddalił powództwo skarżącej w zakresie żądania zapłaty odszkodowania z tytułu korzyści utraconych przez nią na skutek braku możliwości korzystania z nieruchomości. Sąd Apelacyjny oparł się przy tym na wykładni przyjętej w uchwale o sygn. akt III CZP 112/10.

1.3. W stanie faktycznym trzeciej skargi konstytucyjnej skarżąca Elżbieta Lubczyńska była jedną z czterech spadkobierczyń Stanisława Jezierskiego – właściciela przedsiębiorstwa „Wytwórnia Wyrobów Gumowych Kryzolit” w Warszawie. Zarządzeniem Prezesa Centralnego Urzędu Drobnej Wytwórczości z 12 lutego 1951 r. ustanowiono przymusowy zarząd państwowy nad tym przedsiębiorstwem, a orzeczeniem Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości z 21 stycznia 1960 r. stwierdzono jego przejście na własność państwa. Decyzją nadzorczą z 24 listopada 2000 r. Minister Gospodarki stwierdził nieważność decyzji z 1951 r. i orzeczenia z 1960 r., a decyzją z 19 grudnia 2001 r. utrzymał w mocy te decyzje. Następnie decyzją z 2 lipca 2008 r. przyznał skarżącej odszkodowanie w granicach szkody rzeczywistej obejmującej wartość majątku ruchomego przedsiębiorstwa.

Skarżąca wraz z inną spadkobierczynią wniosła 9 grudnia 2008 r. pozew przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Gospodarki z żądaniem zapłaty kwoty 452678 zł tytułem odszkodowania za utracone korzyści za okres od 17 października 1997 r. do 19 grudnia 2001 r. Wyrokiem częściowym z 28 września 2010 r. (sygn. akt I C 1136/08) Sąd Okręgowy w Warszawie uwzględnił powództwo. Wyrokiem z 29 kwietnia 2011 r. (sygn. akt I ACa 1191/10) Sąd Apelacyjny w Warszawie zmienił jednak ten wyrok i oddalił powództwo. W uzasadnieniu tego orzeczenia powołał się na ustalenia dokonane w uzasadnieniu uchwały o sygn. akt III CZP 112/10.

1.4. W stanie faktycznym czwartej skargi konstytucyjnej skarżący Jerzy Bidziński był jedynym spadkobiercą współwłaścicieli przedsiębiorstwa „Młyn własność W. Michalski w Izbicy Kujawskiej, pow. Koło”. Zarządzeniem Ministra Przemysłu Drobno i Rzemiosła z 14 września 1951 r. ustanowiono przymusowy zarząd nad tym przedsiębiorstwem, a orzeczeniem Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości z 13 listopada 1963 r. stwierdzono jego przejście na własność Skarbu Państwa. Decyzją nadzorczą z 23 kwietnia 2007 r. Minister Gospodarki stwierdził nieważność decyzji z 1951 r. i orzeczenia z 1963 r. Skarżący wystąpił z powództwem przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Gospodarki z żądaniem zapłaty kwoty 606491 zł tytułem odszkodowania za wadliwe decyzje, w tym 229794 zł tytułem odszkodowania za utracone korzyści za okres od 17 października 1997 r. do 23 kwietnia 2007 r.

Wyrokiem z 29 kwietnia 2008 r. (sygn. akt I C 759/07) Sąd Okręgowy w Warszawie zasądził na rzecz skarżącego kwotę 366327 zł wskutek częściowego uznania powództwa przez pozwanego, oddalił natomiast powództwo w zakresie dotyczącym utraconych korzyści. Wyrokiem z 20 marca 2009 r. (sygn. akt I ACa 1154/08) Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację skarżącego, uznając, że nie udowodnił on wysokości szkody i związku przyczynowego. Sąd nie zakwestionował jednak samej możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu korzyści utraconych wskutek wydania przed 1 września 2004 r. decyzji administracyjnych, których nieważność została stwierdzona po tej dacie. Wyrokiem z 11 maja 2011 r. (sygn. akt I CSK 378/09) Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną skarżącego. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia powołano się na uzasadnienie uchwały o sygn. akt III CZP 112/10.

2. Stanowiska skarżących.

2.1. Juliusz i Marek Tarnowscy oraz Zofia Flach wskazali, że wykładnia zaskarżonych przepisów przyjęta w uchwale o sygn. akt III CZP 112/10 prowadzi do naruszenia art. 77 ust. 1 Konstytucji, ignorując derogacyjne działanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/02.

Po pierwsze, skarżący wskazali na wadliwość poglądu przyjętego w uchwale o sygn. akt III CZP 112/10, zgodnie z którym hipotezą art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692; dalej: ustawa zmieniająca lub ustawa o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw), nakazującego stosowanie art. 160 k.p.a. do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, są objęte wszystkie sytuacje, w których ostateczna decyzja administracyjna (dotknięta uchybieniami określonymi w art. 156 § 1 k.p.a.) została wydana przed 1 września 2004 r. To znaczy, że art. 5 ustawy zmieniającej nakazuje stosować art. 160 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do 31 sierpnia 2004 r., także do sytuacji, w których decyzja nadzorcza została wydana po tej dacie, jeżeli tylko decyzja wadliwa została wydana jeszcze przed nią.

Po drugie, skarżący wskazali, że niekonstytucyjna jest wykładnia przyjmująca, iż jeżeli ostateczna, wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed wejściem w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji. Wskazali, że literalna wykładnia tez i uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/02 wskazuje na wolę Trybunału objęcia działaniem art. 77 ust. 1 Konstytucji wszelkich uszczerbków majątkowych ujawnionych po wejściu w życie Konstytucji (a wynikających z niezgodnego z prawem działania organów władzy), niezależnie od daty wydania decyzji administracyjnej będącej źródłem szkody. Zdaniem skarżących, przez odmienną wykładnię przyjętą w uchwale o sygn. akt III CZP 112/10 na powrót do systemu wprowadzone zostało brzmienie art. 160 § 1 k.p.a., uznane w wyroku Trybunału o sygn. K 20/02 za niezgodne z Konstytucją.

Skarżący poddali także krytyce wyrażoną we wskazanej uchwale koncepcję jedności szkody oraz wskazali, że tylko skutkowe jej ujęcie pozostaje w zgodności z dyferencyjną metodą wyceny uszczerbków majątkowych. W świetle tej metody dla ustalenia szkody konieczne jest stwierdzenie, jakie następstwa wywołało naruszenie danego dobra w całokształcie interesów poszkodowanego, a nie w odniesieniu tylko do dobra bezpośrednio dotkniętego naruszeniem.

Po trzecie, skarżący wskazali, że wykładnia przyjęta w uchwale o sygn. akt III CZP 112/10 prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady równości, gdyż zachodzi „nieuzasadniona żadnymi wartościami konstytucyjnymi różnica w reżimach odpowiedzialności”, a kryterium oddzielającym zastosowanie nowego od dawnego reżimu odpowiedzialności Skarbu Państwa jest jedynie arbitralnie przyjęta w uchwale o sygn. akt III CZP 112/10 data wydania decyzji stanowiącej źródło szkody, bez uwzględnienia daty ujawnienia się skutków takiej bezprawnej decyzji (w postaci szkody).

2.2. W uzasadnieniach skarg konstytucyjnych Elżbiety Lubczyńskiej i Jerzego Bidzińskiego wskazano, że wykładnia zaskarżonych przepisów przyjęta w uchwale o sygn. akt III CZP 112/10 jest niezgodna z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Narusza bowiem prawo skarżących do pełnego odszkodowania za wydanie decyzji administracyjnej niezgodnej z prawem przez wykluczenie możliwości dochodzenia wynagrodzenia szkody polegającej na utracie korzyści nawet w wypadku, gdy utrata tych korzyści nastąpiła już po wejściu w życie Konstytucji. Powyższe prawo podmiotowe jest zaś zagwarantowane – zdaniem skarżących – w Konstytucji od dnia jej wejścia w życie, a zatem odnosi się do strat majątkowych poniesionych po 16 października 1997 r.

Skarżący wskazali, że dla oceny konstytucyjności wskazanych przez nich przepisów decydujące znaczenie ma pojęcie szkody. Wskazano, że w orzecznictwie i literaturze występuje koncepcja jedności szkody – zakładająca, iż szkoda jest zawsze jedna, oraz koncepcja zakładająca szkodę obrachunkową, która składa się z różnych powiązanych ze sobą postaci szkody. W ich ocenie przyjęcie koncepcji jedności szkody zaprezentowanej w uchwale o sygn. akt III CZP 112/10 prowadzi do uznania sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/02 za niezrozumiałą i wewnętrznie sprzeczną. Zdaniem skarżących, prawo podmiotowe do odszkodowania powinno być oceniane na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., ale z uwzględnieniem obowiązującego Konstytucji od 17 października 1997 r. Stąd poszkodowani wadliwą decyzją wydaną wcześniej mogą domagać się pełnego odszkodowania za okres od wejścia w życie Konstytucji.

Skarżący podnieśli ponadto, że art. 160 § 1 k.p.a., o treści nadanej mu uchwałą o sygn. akt III CZP 112/10, narusza zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), w odniesieniu do realizacji zagwarantowanego w art. 77 ust. 1 Konstytucji prawa do pełnego odszkodowania. Następuje bowiem zróżnicowanie tego prawa tylko ze względu na czas wydania wadliwej decyzji administracyjnej, a okoliczność ta „leży wyłącznie po stronie władzy publicznej”. Zróżnicowanie to – zdaniem Elżbiety Lubczyńskiej i Jerzego Bidzińskiego – zależy zatem od okoliczności przypadkowych z punktu widzenia obywatela. Według skarżących, przyjęcie takiej wykładni spowodowało nieuprawnione pogorszenie sytuacji prawnej osób, względem których wydano wadliwe decyzje administracyjne przed 17 października 1997 r., w stosunku do osób, względem których takie decyzje zostały wydane po wejściu w życie Konstytucji. Osoby należące do pierwszej grupy pozbawione zostały odszkodowania z tytułu utraczonych korzyści za okres po wejściu w życie Konstytucji tylko dlatego, że wadliwe decyzje administracyjne zostały w stosunku do nich wydane przed 17 października 1997 r., i to choćby nawet negatywne skutki tychże decyzji, w postaci utraty korzyści, nastąpiły po tej dacie.

3. Stanowisko Marszałka Sejmu.

W piśmie z 23 maja 2013 r. Marszałek Sejmu wniósł o uznanie, że art. 5 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 1 września 2004 r., a obejmującej korzyści utracone od 17 października 1997 r., nakazuje stosować art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2003 r., jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu wskazał, że istotą problemu w sprawie jest ocena skutków prawnych sytuacji, w której zdarzenie wyrządzające szkodę (wadliwa decyzja administracyjna) nastąpiło przed wejściem w życie Konstytucji, skutki tego zdarzenia w postaci utraconych korzyści następują później, zaś prejudykat potwierdzający wadliwość pierwotnej decyzji (decyzja nadzorcza) zostaje wydany po wejściu w życie ustawy zmieniającej, a więc od 1 września 2004 r. Zdaniem Marszałka Sejmu, przedmiotem oceny w sprawie powinna być przyjmowana w orzecznictwie norma nakazująca stosowanie w takiej sytuacji art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2003 r. Przedmiotem kontroli w sprawie powinien być więc jedynie art. 5 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim odnosi się do czasowych aspektów stosowania art. 160 § 1 k.p.a. i art. 417¹ § 2 k.c. Wynika to z tego, że art. 160 § 1 k.p.a. został uchylony przez art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej i może być stosowany wyłącznie na podstawie i w zakresie wskazanym w art. 5 tej ustawy. Zastosowanie więc art. 160 § 1 k.p.a., którego skutkiem jest obniżenie lub odmowa zasądzenia odszkodowania przysługującego skarżącym, stanowi konsekwencję przyjętej przez sądy wykładni reguł prawa międzyczasowego zawartych w ustawie zmieniającej. Z tego też względu, w świetle treści art. 39 ustawy o TK, nie jest konieczne orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny o konstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a., gdyż ochrona konstytucyjnych praw i wolności skarżących może zostać zapewniona wskutek zakresowego stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji intertemporalnej zawartej w art. 5 ustawy zmieniającej.

W swoim stanowisku Marszałek Sejmu dokonał analizy przytoczonych przez skarżących wzorców konstytucyjnych, a zwłaszcza art. 77 ust. 1 Konstytucji, w kontekście uzasadnień: uchwały Sądu Najwyższego o sygn. akt III CZP 112/10 oraz wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/02. Uznał, że dla oceny konstytucyjności art. 5 ustawy zmieniającej, w zakresie określonym we wniesionych do Trybunału Konstytucyjnego skargach konstytucyjnych, podstawowe znaczenie ma orzeczenie przez Trybunał – w wyroku o sygn. K 20/02 – o zakresowej derogacji art. 160 § 1 k.p.a. w odniesieniu do szkód wyrządzonych wykonywaniem władzy publicznej po wejściu w życie Konstytucji. Zdaniem Marszałka Sejmu zaskarżony art. 5 ustawy zmieniającej w brzmieniu, jaki „nadała mu” uchwała o sygn. akt III CZP 112/10, w istocie pomija skutki prawne wyroku Trybunału o sygn. K 20/02,

„przywracając” przepisowi art. 160 § 1 k.p.a. pełną skuteczność w odniesieniu do decyzji wydanych w okresie przed wejściem w życie Konstytucji także w zakresie, w jakim ich skutkiem jest pozbawienie osób poszkodowanych kompensacji szkody w postaci utraconych korzyści powstałych już po wejściu w życie Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, „prokonstytucyjna wykładnia celowościowa” normy intertemporalnej zawartej w art. 5 ustawy zmieniającej, powinna uzasadniać takie rozumienie tego przepisu, które pozwoliłoby uznać doniosłość prawną nie tylko momentu wydania samej wadliwej decyzji administracyjnej, będącej źródłem szkody, ale także chwili wystąpienia uszczerbku w postaci *lucrum cessans*. Taka „prokonstytucyjna wykładnia” powinna prowadzić do uznania, że odrębnymi „zdarzeniami” w rozumieniu tego przepisu są uszczerbki w majątku poszkodowanego (w postaci utraconych korzyści), które nastąpiły po wejściu w życie Konstytucji. Pozwoliłoby to bowiem na ich indemnizację oraz realizację podmiotowego prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działania władzy publicznej w sposób odpowiadający standardowi konstytucyjnemu ustalonymu przez Trybunał w wyroku o sygn. K 20/02. W świetle tego wyroku przepisy intertemporalne nie mogą bowiem – zdaniem Marszałka Sejmu – stanowić podstawy przewidzianego w art. 160 § 1 k.p.a. ograniczenia obowiązku odszkodowawczego do uszczerbków w postaci rzeczywistej straty w odniesieniu do „korzyści utraconych po wejściu w życie Konstytucji”.

4. Stanowisko Prokuratora Generalnego.

Prokurator Generalny w piśmie z 2 lipca 2013 r. wystąpił o uznanie, że art. 160 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim, w przypadku powstania szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 17 października 1997 r., której nieważność albo wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 tej ustawy stwierdzono po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, nie obejmuje odszkodowaniem korzyści utraconych od 17 października 1997 r., jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, oraz wystąpił o umorzenie w pozostałym zakresie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Prokurator Generalny uznał, że przedstawiony w skargach konstytucyjnych problem dotyczy zgodności z Konstytucją art. 160 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim, w przypadku szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed wejściem w życie Konstytucji, nie obejmuje on kompensacją uszczerbków w postaci korzyści utraconych wskutek wydania ostatecznej decyzji administracyjnej, których utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Prokurator Generalny podkreślił, że podstawą ostatecznych rozstrzygnięć w sprawach skarżących był art. 160 § 1 k.p.a., a nie art. 5 ustawy zmieniającej. Tylko bowiem pierwszy z tych przepisów określa zakres kompensacji należny poszkodowanym w wypadku zaistnienia szkody wyrządzonej bezprawnym działaniem władzy publicznej. Artykuł 5 ustawy zmieniającej w żaden zaś sposób nie określa zakresu obowiązku odszkodowawczego Skarbu Państwa, ani nie wynika z niego norma ograniczająca należne odszkodowanie do rzeczywistej szkody.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, sprawy wniesione przez Juliusza i Marka Tarnowskich oraz Elżbietę Lubczyńską są tożsame ze sprawą, która stała się przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w wyroku o sygn. K 20/02. W obu tych sprawach wadliwe decyzje administracyjne zostały wydane przed wejściem w życie Konstytucji, a stwierdzenie ich nieważności nastąpiło po wejściu w życie Konstytucji, ale przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Zdaniem Prokuratora Generalnego, występuje więc w tych sprawach tożsamość przedmiotu kontroli ze sprawą o sygn. K 20/02, czego skutkiem jest zaistnienie przesłanki *ne bis in idem*. Rodzi to konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o TK.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Prokurator Generalny odwołał się do argumentacji zawartej w wyroku Trybunału o sygn. K 20/02. Wskazał, że z dniem ogłoszenia tego wyroku art. 160 § 1 k.p.a., w części dotyczącej ograniczenia do rzeczywistej szkody odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, został wyeliminowany z porządku prawnego, a derogacja ta miała zastosowanie do szkód powstałych od 17 października 1997 r. Do wszystkich stanów ukształtowanych od tego dnia obowiązuje więc, w zakresie odpowiedzialności władzy publicznej, zasada pełnej kompensacji. Z twierdzenia tego Prokurator Generalny wyprowadził zasadę, zgodnie z którą po wejściu w życie Konstytucji, a przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji nie było dopuszczalne ograniczenie odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej do uszczerbków w postaci rzeczywistej szkody.

Na poparcie swoich poglądów Prokurator Generalny odwołał się także do pojęcia szkody, które przyjmowane jest w prawie cywilnym. Wskazał, że jako szkodę traktuje się w doktrynie tej gałęzi prawa bądź samo naruszenie dóbr poszkodowanego, bądź sam skutek takiego naruszenia. Podzielił drugie z prezentowanych stanowisk i wskazał, że wielość uszczerbków (szkód) może składać się na tzw. szkodę obrachunkową, która w sensie obliczeniowym może łącznie obejmować kilka szkód „o różnej cywilnoprawnej postaci” (szkody rzeczywistej

oraz szkody w postaci utraconych korzyści) albo tylko jedną z nich. Możliwa jest więc wielość odrębnych szkód będących następstwem jednego zdarzenia. Z tych też względów odrzucił przyjęte w uchwale o sygn. akt III CZP 112/10 założenie o jedności szkody.

5. Postępowanie w sprawie.

Na mocy zarządzeń Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2012 r. oraz 14 lutego 2013 r. wymienione skargi konstytucyjne – ze względu na tożsamość przedmiotową – zostały połączone do łącznego rozpoznania, pod wspólną sygnaturą SK 56/12.

28 marca 2014 r. do sekretariatu Trybunału Konstytucyjnego zostało zwrócone zawiadomienie wysłane skarżącemu Markowi Tarnowskiemu o wyznaczeniu terminu rozprawy z adnotacją urzędu pocztowego: „adresat zmarł”. W piśmie z 31 marca 2014 r. pełnomocnik skarżącego poinformował Trybunał Konstytucyjny, że skarżący Marek Tarnowski zmarł 15 marca 2013 r.; pełnomocnik nie ma informacji, czy i na czym rzecz doszło do stwierdzenia nabycia spadku po nim.

II

Na rozprawie 24 kwietnia 2014 r. stawili się pełnomocnicy skarżących oraz przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego.

Pełnomocnicy skarżących podtrzymali wszystkie zarzuty zawarte w skargach, przy czym pełnomocnik Jerzego Bidzińskiego skupił się na wykazaniu braku podstaw do umorzenia postępowania w sprawie tego skarżącego.

Uczestnicy postępowania udzielili odpowiedzi na pytania sędziów. W końcowych wystąpieniach powtórzyli stanowiska sformułowane na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zagadnienia wstępne.

1.1. Skutki śmierci skarżącego Marka Tarnowskiego.

W związku z informacją pełnomocnika o śmierci skarżącego Marka Tarnowskiego, Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy uzasadnione jest kontynuowanie postępowania w zakresie objętym skargą konstytucyjną, którą wniósł on łącznie z Juliuszem Tarnowskim.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przeważa zdecydowanie pogląd, że śmierć skarżącego nie stanowi sama w sobie ani przyczyny zawieszenia, ani umorzenia postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej (zob. wyroki TK z: 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85 oraz 15 kwietnia 2003 r., sygn. SK 4/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 31, a także postanowienie TK z 27 maja 2009 r., sygn. SK 53/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 81). Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie przychylił się do stanowiska wyrażonego w tych orzeczeniach, nie podzielając zarazem poglądu odmiennego wyrażonego w postanowieniu TK z 9 marca 1999 r., sygn. SK 10/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 27.

Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia to, że Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając skargę, rozstrzyga o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Ustalenie przez Trybunał niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją ma moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji) i powoduje eliminację takiego aktu z porządku prawnego. Ma więc konsekwencje dotyczące nie tylko skarżącego, ale również innych uczestników obrotu. Zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji każdy z nich może żądać wznowienia postępowania, w którym podważony przepis stanowił podstawę rozstrzygnięcia o jego prawach i obowiązkach.

Z tych względów w sprawach o sygn. SK 15/00, SK 4/02 oraz SK 53/08 Trybunał Konstytucyjny nie uznał, by w razie śmierci skarżących należało – na podstawie art. 20 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – odpowiednio stosować przepisy art. 174 § 1 pkt 1 oraz art. 180 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.). Odpowiednie stosowanie przepisów tego kodeksu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza bowiem, że niektóre z tych przepisów w ogóle nie znajdują zastosowania bądź z uwagi na odmienną regulację danego zagadnienia w ustawie o TK, bądź z powodu ich nieadekwatności (bezzprzedmiotowości) w tym postępowaniu. Nie budzi też wątpliwości fakt, że odesłanie w art. 20 ustawy o TK ma charakter pomocniczy

(zob. A. Zieliński, *Zakres stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Palestra” z. 7-8/1998, s. 54).

Ponadto w sprawach o sygn. SK 15/00 oraz SK 4/02 Trybunał wskazał, że przesłanki umorzenia postępowania – wymienione w ustawie o TK – stanowią katalog zamknięty. Co prawda wskazano wśród nich niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), jednak to nie znaczy, że chodzi tutaj o te same przyczyny, które powodują skutek w postaci umorzenia postępowania na gruncie kodeksu postępowania cywilnego. Zdarzenie, jakim jest śmierć skarżącego, nie eliminuje możliwości osiągnięcia celu postępowania toczącego się w sprawie skargi konstytucyjnej, którym jest usunięcie z porządku prawnego przepisu niezgodnego z Konstytucją. Odrębności charakteryzujące postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej w stosunku do postępowań sądowych są więc na tyle istotne, że uzasadniają bardzo ostrożne stosowanie przesłanek zawieszenia lub umorzenia postępowania. Przyjęcie innego stanowiska ograniczałoby w znaczącym stopniu możliwość realizowania podstawowej funkcji postępowania przed Trybunałem w zakresie badania konstytucyjności przepisów prawa. Byłoby też niemożliwe do uzgodnienia z interesem ogólnym, którego ochrona jest istotną przesłanką postępowania toczącego się w sprawie skargi konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że racjonalność przedstawionego stanowiska jest szczególnie widoczna na tle niniejszej sprawy, w ramach której rozpoznaniu podlegają cztery połączone skargi konstytucyjne pochodzące od różnych podmiotów.

1.2. Dopuszczalność rozpoznania skargi Jerzego Bidzińskiego.

Uczestnicy postępowania, zarówno Marszałek Sejmu, jak i Prokurator Generalny, wyrazili przekonanie o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi Jerzego Bidzińskiego. Wskazali przy tym istnienie dwóch powodów uzasadniających konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Sejm zwrócił uwagę na przekroczenie określonego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK terminu wniesienia skargi. Skarżący zmieścił się wprawdzie w 3-miesięcznym terminie do jej wniesienia, jednak błędnie założył, że termin ten biegł od doręczenia mu prawomocnego wyroku Sądu Najwyższego z 11 maja 2011 r., sygn. akt I CSK 378/09, oddalającego skargę kasacyjną. Tymczasem, zdaniem Marszałka, termin ten powinien być liczony od doręczenia prawomocnego rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego w Warszawie w sprawie o odszkodowanie, zapadłego 20 marca 2009 r. Z kolei Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że o treści wyroku Sądu Apelacyjnego prawomocnie oddalającego roszczenia odszkodowawcze Jerzego Bidzińskiego nie zadecydowała kwestionowana przez skarżącego regulacja prawna, tj. art. 160 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a. lub kodeks postępowania administracyjnego), lecz dokonana przez sąd odwoławczy ocena materiału dowodowego przedstawionego w sprawie. Sąd Apelacyjny w Warszawie uznał bowiem, że powód nie udowodnił faktu poniesienia szkody w postaci utraty korzyści, a także nie udowodnił związku przyczynowego między wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej a utraconymi korzyściami. W konsekwencji, zdaniem Prokuratora Generalnego, ewentualne stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji nie miałoby wpływu na treść prawomocnego wyroku w sprawie, na tle której skierowana została skarga konstytucyjna Jerzego Bidzińskiego. Oznacza to konieczność umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Trybunał Konstytucyjny podzielił ocenę Prokuratora Generalnego, iż podstawą wydania wyroku Sądu Apelacyjnego w sprawie Jerzego Bidzińskiego nie były zaskarżone przepisy. Oznacza to brak spełnienia jednego z przewidzianych w art. 79 ust. 1 Konstytucji warunków dopuszczalności skargi. Gdyby zatem skarżący twierdził, że to ów wyrok Sądu Apelacyjnego jest orzeczeniem ostatecznie rozstrzygającym o jego prawach, postępowanie podlegałoby umorzeniu, nawet przy zachowaniu terminu do wniesienia skargi. Rzecz jednak w tym, że w przypadku Jerzego Bidzińskiego orzeczeniem, które zostało wydane na podstawie kwestionowanych przez niego przepisów, jest wyrok Sądu Najwyższego oddalający skargę kasacyjną. To w uzasadnieniu tego wyroku Sąd odwołał się wprost do art. 160 § 1 k.p.a. i – ze względu na kwestionowaną w skardze interpretację tego przepisu – w sposób ostateczny zadecydował o oddaleniu roszczeń powoda w zakresie naprawienia szkody w postaci niezyskanych korzyści.

Ponieważ ostatecznym orzeczeniem o prawach skarżącego, opartym na kwestionowanych przez niego przepisach, jest wyrok Sądu Najwyższego, termin do wniesienia skargi należy liczyć od daty doręczenia tego właśnie wyroku. Tym samym nieuzasadniony okazuje się zarzut przekroczenia terminu określonego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

W konsekwencji Trybunał przyjął, że nie istnieją przesłanki umorzenia postępowania w sprawie skargi Jerzego Bidzińskiego.

2. Przedmiot kontroli konstytucyjnej.

2.1. Problem konstytucyjny w sprawie.

2.1.1. Zagadnienie, przedstawione przez skarżących do rozstrzygnięcia przez Trybunał, dotyczy zakresu czasowego zastosowania art. 160 § 1 k.p.a. Przepis ten stanowił: „Stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie”. Zawarte w cytowanym przepisie ograniczenie odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej jedynie do poniesionej przez poszkodowanego rzeczywistej szkody w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76 zostało uznane za niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji. W punkcie drugim wskazanego wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, że jego punkt pierwszy „znajduje zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r., to jest od daty wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Wyrok Trybunału został opublikowany w Dzienniku Ustaw z 30 września 2003 r. (Dz. U. Nr 170, poz. 1660) i w tym dniu art. 160 § 1 k.p.a. utracił moc obowiązującą w części, w jakiej został uznany za niezgodny z Konstytucją.

2.1.2. Następnie cały art. 160 k.p.a., wraz z zaskarżonym paragrafem ograniczającym zakres odszkodowania, został uchylony przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692; dalej: ustawa zmieniająca lub ustawa o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw). Ustawa ta wprowadziła do ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121; dalej: k.c. lub kodeks cywilny) nowe przepisy regulujące odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej (art. 417-417² k.c.). Z punktu widzenia rozpatrywanych skarg istotne jest podkreślenie, że – po nowelizacji – cywilnoprawne reguły, zakładające między innymi naprawienie szkody zarówno w zakresie poniesionej straty, jak i niezyskanych korzyści (art. 361 § 2 k.c.), odnoszą się także do naprawienia szkód wyrządzonych wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej.

2.1.3. Kwestie intertemporalne związane z uchyleniem art. 160 k.p.a. reguluje art. 5 ustawy zmieniającej, zgodnie z którym do „zdarzeń i stanów prawnych” powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420¹, art. 420² i art. 421 kodeksu cywilnego, oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym przed jej wejściem w życie. Efektem wskazanej regulacji intertemporalnej jest stosowanie, do stanów prawnych powstałych pod rządem dawnego prawa, które trwają nadal także pod rządem nowej ustawy, prawa dotychczasowego, czyli obowiązującego przed zmianą. Niestety, art. 5 ustawy zmieniającej nie rozstrzygnął wielu problemów prawnych związanych ze zmianą prawa, w szczególności – nie określił jednoznacznie, jakie przepisy należy stosować w wypadku, gdy decyzja nadzorcza została wydana już po uchyleniu art. 160 k.p.a. (por. uchwałę Sądu Najwyższego z 6 listopada 2008 r., sygn. akt III CZP 101/08, OSNC nr 4/2009, poz. 57, z glosami J. Parchomiuka, „Orzecznictwo Sądów Polskich” nr 10/2009, poz. 106; J. Jastrzębskiego, „Państwo i Prawo” z. 4/2010, s. 130-136 oraz J. Kremisa, „Orzecznictwo Sądów Polskich” nr 3/2010, poz. 32 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z 9 lipca 2009 r., sygn. akt III CZP 47/09, „Biuletyn Sądu Najwyższego” nr 7/2009, s. 10 z glosą Ł. P. Supery, „Monitor Prawniczy” nr 9/2010, s. 528-531 i krytycznymi uwagami w artykule J. Forystka i A. Starczewskiego, *Przedawnienie roszczeń o odszkodowanie za szkody spowodowane bezprawną decyzją administracyjną*, „Przegląd Sądowy” nr 4/2010, s. 28-41). W ocenie Trybunału, liczne, zgłaszane w literaturze i dostrzegalne w orzecznictwie, wątpliwości interpretacyjne dotyczące stosowania przytoczonej reguły intertemporalnej rozstrzygnęła dopiero uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10 (OSNC nr 7-8/2011, poz. 75; dalej: uchwała o sygn. akt III CZP 112/10). Teza pierwszej tej uchwały doprecyzowała zakres zastosowanych w art. 5 ustawy zmieniającej pojęć: „zdarzeń i stanów prawnych”. Sąd Najwyższy przyjął, że: „Do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.”. Sąd Najwyższy powiązał zatem wybór podstawy prawnej roszczenia odszkodowawczego ze zdarzeniem prawnym w postaci wydania wadliwej decyzji administracyjnej będącej źródłem stanu prawnego niezgodnego z prawem, a nie – z wydaniem decyzji nadzorczej, która położyła mu kres. W drugiej tezie uchwały Sąd Najwyższy przyjął, że: „Jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji”.

2.1.4. Jak zgodnie wskazują skarżący, treść przywołanej drugiej tezy uchwały o sygn. akt III CZP 112/10 zdecydowała o oddaleniu przez sądy ich roszczeń odszkodowawczych w zakresie, w jakim obejmowały one korzyści utracone od chwili wejścia w życie Konstytucji. Jednocześnie wszyscy skarżący zakładają, że gdyby

sądy określiły należne im odszkodowania, opierając się na art. 160 § 1 k.p.a. w kształcie, jaki został mu nadany przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/02, uzyskaliby rekompensatę w oczekiwanej wysokości. Innymi słowy, skarżący kwestionują nie przepisy ustaw, czy to przepis będący materialnoprawną podstawą przyznania odszkodowania – art. 160 § 1 k.p.a., czy to przepis intertemporalny zawarty w art. 5 ustawy zmieniającej, lecz normę, jaką z przepisów tych wywiódł Sąd Najwyższy. Skarżący oczekują potwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny, że także w ich sprawach, mimo zmiany stanu prawnego, aktualność zachowuje wyrok o sygn. K 20/02, który ograniczenie odszkodowania do rzeczywistej straty uznał za niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Kontrolowana norma prawna.

2.2.1. Wobec rozbieżności stanowisk uczestników postępowania co do rzeczywistego przedmiotu kontroli konstytucyjnej, najpierw należało rozstrzygnąć, czy kwestionowany art. 160 § 1 k.p.a. był w ogóle podstawą wydania ostatecznego orzeczenia o prawach skarżących, co stanowi podstawową przesłankę kwestionowania przepisu w trybie skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Odpowiedź na tak zadane pytanie jest pozytywna: przepis ten znalazł zastosowanie w sprawach skarżących i stanowił podstawę oddalenia powództw odszkodowawczych w zakresie, w jakim obejmowały one roszczenia o naprawienie szkody w postaci korzyści utraconych od 17 października 1997 r. Sądy stosowały art. 160 § 1 k.p.a. na podstawie normy intertemporalnej wyrażonej w art. 5 ustawy zmieniającej. Wobec uchylenia przez art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej całego art. 160 k.p.a., gdyby ustawodawca nie przewidział rozwiązania przejściowego (w postaci art. 5 ustawy zmieniającej), stosowanie w sprawach skarżących uchylonego przepisu k.p.a. jako podstawy roszczeń odszkodowawczych dochodzonych przed sądem byłoby wątpliwe. Wątpliwość ta dotyczyłaby w szczególności spraw skarżących Juliusza i Marka Tarnowskich, Zofii Flach i Jerzego Bidzińskiego, gdyż – co Trybunał podkreślił wyżej (cz. III, pkt 2.1.3) – decyzje nadzorcze w sprawach tych skarżących zapadły już po uchyleniu art. 160 k.p.a. przez ustawę zmieniającą (w odniesieniu do Juliusza i Marka Tarnowskich były to decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego z 29 maja i 30 czerwca 2006 r.; w odniesieniu do Zofii Flach była to decyzja Ministra Infrastruktury z 30 czerwca 2005 r.; w odniesieniu do Jerzego Bidzińskiego była to decyzja Ministra Gospodarki z 23 kwietnia 2007 r.). W sprawach skarżących Juliusza i Marka Tarnowskich, Zofii Flach i Jerzego Bidzińskiego sądy zastosowały uchylony art. 160 k.p.a. dzięki interpretacji art. 5 ustawy zmieniającej, jaką przyjął Sąd Najwyższy w pierwszej tezie uchwały o sygn. akt III CZP 112/10.

2.2.2. Na marginesie Trybunał stwierdził, że innym możliwym rozwiązaniem kwestii intertemporalnej było zastosowanie przepisów obowiązujących w chwili wydania decyzji nadzorczych, tj. art. 417¹ § 2 k.c., co gwarantowałoby pełny zakres odszkodowania. Gdyby jednak Sąd Najwyższy ustalił taką właśnie wykładnię art. 5 ustawy zmieniającej, pojawiłby się problem przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej wadliwymi decyzjami sprzed blisko pół wieku (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 9 lipca 2009 r., sygn. akt III CZP 47/09, „Biuletyn Sądu Najwyższego” nr 7/2009, s. 10). Skarżący, zapewne świadomi tego niebezpieczeństwa, nie podważają konstytucyjności normy płynącej z art. 160 § 1 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy zmieniającej, w kształcie nadanym jej przez Sąd Najwyższy w pierwszej tezie uchwały o sygn. akt III CZP 112/10. Kwestionują natomiast drugą tezę tejże uchwały, ograniczającą zakres odszkodowania przysługującego na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. w ten sposób, że – w odniesieniu do szkód wyrządzonych przez wadliwą decyzję administracyjną wydaną przed dniem wejścia w życie Konstytucji – nie obejmuje ono korzyści utraconych wskutek wydania decyzji, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji.

2.2.3. Trybunał przyznaje, że – ze względu na charakter prawny uchwały o sygn. akt III CZP 112/10 (por. art. 61 § 6 i art. 62 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2013 r. poz. 499) – w orzecznictwie sądowym została ukształtowana jednolita, powszechna i stała wykładnia art. 5 ustawy zmieniającej, która zakłada konieczność zastosowania w opisywanych sprawach art. 160 § 1 k.p.a., w brzmieniu wykluczającym dochodzenie przez poszkodowanych uszczerbków w postaci utraconych korzyści wówczas, gdy wadliwa decyzja będąca źródłem szkody została wydana przed wejściem w życie Konstytucji. Tak właśnie rozumiana norma stała się podstawą oddalenia przez sądy roszczeń skarżących, co stanowi niezbędną przesłankę kontroli konkretnej, dokonywanej w trybie skargowym.

2.2.4. W konsekwencji Trybunał stwierdził, że przedmiot zaskarżenia stanowi norma zbudowana na podstawie dwóch przepisów:

– art. 160 § 1 k.p.a., który determinował treść ostatecznych rozstrzygnięć w sprawach skarżących, w zakresie, w jakim upatrują oni naruszenia przysługujących im konstytucyjnych praw – prawa do odszkodowania za szkodę wyrządzoną bezprawnym działaniem władzy publicznej obejmującego zarówno rzeczywistą szkodę, jak i utracone korzyści,

– art. 5 ustawy zmieniającej, który – choć nie stanowił bezpośredniej podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach skarżących (por. postanowienie TK z 4 czerwca 2013 r., sygn. SK 46/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 66) – umożliwił jednak sądom zastosowanie art. 160 § 1 k.p.a. w sprawach skarżących, mimo że wadliwe decyzje administracyjne w ich sprawach zapadły przed wejściem w życie tego przepisu i – w trzech wypadkach – zostały wzruszone po jego uchyleniu.

W rozpoznawanej sprawie kontroli konstytucyjnej jest zatem poddana norma ograniczająca do wysokości rzeczywistej straty zakres odszkodowania za szkody wyrządzone przez decyzje administracyjne wydane przed wejściem w życie Konstytucji.

2.2.5. Trybunał podkreśla, że norma ta nie była jeszcze przedmiotem kontroli konstytucyjnej, a w szczególności nie była oceniana w wyroku o sygn. K 20/02. W sprawie tej Trybunał Konstytucyjny orzekł bowiem nie tylko przed uchyleniem przez art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej art. 160 k.p.a. i wprowadzeniem do kodeksu cywilnego regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, lecz – jednocześnie – przed wejściem w życie art. 5 ustawy zmieniającej i dniem wydania uchwały o sygn. akt III CZP 112/10, które ukształtowały nowy stan prawny w opisywanym zakresie.

3. Art. 77 ust. 1 Konstytucji jako podstawowy wzorzec kontroli.

3.1. Szkada wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

3.1.1. Jako podstawowy wzorzec konstytucyjności w sprawie wszyscy skarżący wskazują art. 77 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Chociaż w chwili wejścia w życie Konstytucji w systemie prawa polskiego obowiązywały przepisy regulujące odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego (przede wszystkim: art. 417–420 k.c., art. 160 k.p.a., art. 487 i nast. ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 13, poz. 96, ze zm.), ujmujące szeroko tę odpowiedzialność, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00 (OTK ZU nr 8/A/2001, poz. 256) stwierdził, że wejście w życie Konstytucji z 1997 r., wraz z nowym ujęciem tej odpowiedzialności w art. 77 ust. 1 Konstytucji, w żadnym razie nie może być traktowane jako jedynie potwierdzenie czy swoista proklamacja samej idei odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotów publicznych.

Pomijając ogólną prezentację znaczenia art. 77 ust. 1 Konstytucji dla systemu prawa polskiego i zasadniczych zmian w dotychczasowym ujęciu odpowiedzialności władzy publicznej (por. szerzej zamiast wielu Z. Radwański, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji Kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 2/2004; M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004; E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006), Trybunał zwrócił uwagę na wykładnię tego elementu normy konstytucyjnej przywołanej jako wzorzec kontroli, który ma znaczenie dla rozpatrywanej sprawy. Nadając rangę konstytucyjną prawu do naprawienia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem wykonywaniem władzy publicznej, ustrojodawca nie określił ani charakteru, ani zakresu szkody objętej tym prawem, ani trybu, w jakim można dochodzić naprawienia szkody. Nie oznacza to jednak pełnej swobody ustawodawcy kształtowania regulacji; jej konstytucyjne ramy można rekonstruować zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego.

3.1.2. Punktem wyjścia jest założenie, zgodnie z którym interpretacja użytego w art. 77 ust. 1 Konstytucji pojęcia szkody wymaga sięgnięcia do pojęć cywilistycznych (zob. wyroki TK: o sygn. SK 18/00 oraz K 20/02). Jak bowiem zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. SK 18/00: „Użyte w Konstytucji pojęcie «szkody» powinno być rozumiane w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego jako tej gałęzi prawa, w której usytuowane są przepisy konkretyzujące mechanizm funkcjonowania odpowiedzialności odszkodowawczej” (cz. IV, pkt 3 uzasadnienia). Pojęcie szkody nie zostało zdefiniowane w przepisach kodeksu cywilnego. W doktrynie prawa cywilnego wskazuje się często, że szkoda rozumiana powinna być w sposób potoczny jako uszczerbek, jakiego w swych dobrach lub interesach doznała określona osoba, jeśli są to dobra lub interesy prawnie chronione. Bardziej prawidłowe jest jednak traktowanie pojęcia szkody w sposób technicznoprawny. W tym znaczeniu szkoda jest różnicą między stanem dóbr poszkodowanego powstałym wskutek zdarzenia szkodzącego a stanem, jaki by istniał, gdyby to zdarzenie nie nastąpiło (zob. zamiast wielu M. Kaliński, [w:] *System prawa prywatnego. Tom 6. Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2014, s. 81-82). Szkoda nie jest więc tożsama z pojedynczym uszczerbkiem czy sumą poszczególnych uszczerbków, ale stanowi prawną kwalifikację wpływu zdarzenia szkodzącego na majątek poszkodowanego. Konieczną konsekwencją takiego definiowania szkody stanowi twierdzenie, że skutkiem czynu niedozwolonego jest jedna szkoda i, co za tym idzie, jedno roszczenie

odszkodowawcze (zob. B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Wyrządzenie szkody przez kilka osób*, Warszawa 1978, s. 61-62; P. Sobolewski, *Zasada jedności szkody*, „*Studia Iuridica*” tom 47/2007, s. 244-246; M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011, s. 56 i nast. oraz przytaczane tam wypowiedzi doktryny). Zasadzie jedności szkody nie stoi na przeszkodzie to, że pewne konsekwencje zdarzenia, które ją wywołały, ujawniają się etapami (por. B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Wyrządzenie...*, s. 61; M. Kaliński, *Szkoda...*, s. 56-57). Sam fakt zwiększania się rozmiarów szkody nie wpływa zatem na konieczność przyjęcia tezy o istnieniu wielu szkód.

3.1.3. W uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 18/00 znajdujemy też wskazanie, że „Zakres kompensacji, a zwłaszcza elementy szkody podlegające wynagrodzeniu powinny być ustalone na podstawie odpowiednich regulacji kodeksu cywilnego, zwłaszcza zaś art. 361 § 2” (cz. IV, pkt 3). Odwołanie się przez Trybunał do art. 361 § 2 k.c. prowadzi wprost do uznania, że – jeśli chodzi o szkodę majątkową – dyrektywą konstytucyjną jest naprawienie szkody w pełnym jej zakresie, tj. obejmującym (w myśl powołanego przepisu) „straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono”. Na takie rozumienie szkody i obowiązku jej naprawienia powołują się wprost skarżący.

3.2. Dopuszczalność ograniczenia zakresu odszkodowania.

3.2.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wykładnia art. 77 ust. 1 Konstytucji musi być dokonywana z uwzględnieniem perspektywy wykraczającej poza statuowaną w art. 361 § 2 k.c. zasadę pełnego odszkodowania. Wynika to przede wszystkim z autonomicznego znaczenia pojęć konstytucyjnych, których rozumienie nie może się ograniczać do sensu nadanego im na gruncie ustaw (zob. wyrok TK z 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 7; cz. III, pkt 4.2.2.2). Patrząc na art. 77 ust. 1 Konstytucji z perspektywy norm konstytucyjnych można wskazać, że – z jednej strony – u podstaw zobowiązania organów do naprawiania szkód wyrządzonych niezgodnym z prawem wykonywaniem władzy publicznej leży wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu; obowiązek odszkodowawczy znajduje swe uzasadnienie w naruszeniu przez dany organ wyznaczonych mu przez prawo granic działania (bezprawność). Z drugiej strony, podstawę roszczeń osób poszkodowanych odnaleźć można w art. 30 Konstytucji, traktującym o przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, oraz w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, gwarantujących – najogólniej ujmując – ochronę praw majątkowych. Należy podkreślić, że godność człowieka Trybunał traktuje jako wartość najwyższą i niepodlegającą ograniczeniu. Stąd też ranga przepisów gwarantujących naprawienie szkody na osobie (majątkowej i niemajątkowej), polegającej na naruszeniu dóbr osobistych mających swe źródło w godności (zwłaszcza życia, zdrowia, wolności człowieka). Trybunał Konstytucyjny w kilku orzeczeniach zajął stanowisko, że poszanowanie godności ludzkiej musi znajdować odzwierciedlenie w przepisach odszkodowawczych, w szczególności wtedy gdy statują one odpowiedzialność władzy publicznej wobec poszkodowanego (por. wyrok Trybunału z 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97, dotyczący przedawnienia roszczeń deliktowych na osobie). Inaczej należy natomiast określić zakres obowiązku naprawienia szkody na mieniu, gdyż będąc korelatem przepisów konstytucyjnych statuujących ochronę praw majątkowych, może być ograniczany z poszanowaniem zasad wskazanych w tychże przepisach (art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3 Konstytucji).

3.2.2. W ocenie Trybunału, szczególna surowość odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, widoczna w zestawieniu z ogólnymi zasadami odpowiedzialności deliktowej, wyraża się przede wszystkim w ukształtowaniu tej odpowiedzialności jako obiektywnej, oderwanej od winy funkcjonariuszy państwa. Nie ma natomiast podstaw, by z art. 77 ust. 1 Konstytucji wyprowadzać bezwzględna zasadę naprawienia, w każdym wypadku, wszystkich elementów szkody polegającej na uszczerpieniu praw majątkowych. Wbrew twierdzeniu skarżących, art. 77 ust. 1 Konstytucji przesądza tylko o „wynagrodzeniu szkody” wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, nie zaś o pełnym odszkodowaniu. Wprawdzie w wyroku o sygn. SK 18/00 dla określenia szkody Trybunał odwołał się do wyrażającego zasadę pełnego odszkodowania art. 361 § 2 k.c., jednak już w wyroku o sygn. K 20/02 wskazał, że: „[...] funkcje kompensacyjne są tradycyjnie realizowane przez różnorodne mechanizmy odpowiedzialności odszkodowawczej, dla której zasada pełnego odszkodowania pozostaje jedynie zasadą kierunkową, i z całą pewnością nie wyczerpuje wszystkich możliwości (wynikających z rozmaitych sytuacji i stanów faktycznych) [...] nawet [więc] na gruncie zasady pełnego odszkodowania nie można *a priori* wykluczyć dopuszczalności zróżnicowanych (także poprzez ustawodawstwo zwykłe) mechanizmów miarkowania odszkodowania ze względu na powszechnie uznawane i wręcz konieczne sposoby dyferencjacji kompensacji. Mogą być one związane z naturą powiązań kauzalnych i przyczynieniem poszkodowanego, zasadami słuszności, rodzajem szkody (szkoda majątkowa czy krzywda niemajątkowa), a nawet rodzajem chronionego interesu oraz realizacją zasady równego traktowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej” (cz. III, pkt 2.5 uzasadnienia). W uzasadnieniu wyroku Trybunału z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 18/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 128, stwierdzono, że Konstytucja nie zawiera ogólnego, normatywnego „wzorca”

odpowiedzialności odszkodowawczej (na podobieństwo art. 415 k.c.), nawet w sferze poddanej częściowo regulacji konstytucyjnej, tzn. odpowiedzialności za bezprawne działania władzy publicznej. Z kolei w uzasadnieniu wyroku z 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, Trybunał stwierdził wprost, że „Z art. 77 ust. 1 Konstytucji nie można wywieść prawa do pełnego odszkodowania” (cz. III, pkt 4.2.2.2 uzasadnienia). Dalej Trybunał odnotował brak konstytucyjnego wskazania, jaka szkoda podlega naprawieniu i – w konsekwencji – uznał, że „Te kwestie nie są regulowane na poziomie konstytucyjnym, lecz na poziomie ustawy zwykłej” (tamże).

3.2.3. Trybunał Konstytucyjny przyjął zatem, że mechanizmy prowadzące do wynagrodzenia szkód wyrządzonych w warunkach art. 77 Konstytucji mogą być zróżnicowane, ze względu na odmienność ustawowego unormowania tych fragmentów poszczególnych mechanizmów, które nie są objęte regulacją samego art. 77 Konstytucji. Fragmenty te, na przykład określenie rozmiarów szkody podlegającej naprawieniu, muszą jednak podlegać ocenie z punktu widzenia zachowania przez ustawodawcę proporcjonalności i racjonalności (tak wyrok Trybunału o sygn. K 20/02, cz. III, pkt 5.3 uzasadnienia). Samo ograniczenie zakresu kompensacji w danej ustawie nie zawsze uzasadnia wniosek co do niekonstytucyjności analizowanego przepisu. Jeśli jednak takie ograniczenie nie znajduje podstawy w innych wartościach i zasadach konstytucyjnych, stanowi ono naruszenie art. 77 ust. 1 Konstytucji (zob. wyroki Trybunału z: 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03; OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3; 3 marca 2004 r., sygn. K 29/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 17 oraz 21 lipca 2010 r., sygn. SK 21/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 62).

3.2.4. Jedynie na marginesie głównych rozważań Trybunał stwierdził, że istnienie w każdej sytuacji pełnego obowiązku odszkodowawczego, a więc takiego, który, tak jak w prawie cywilnym, obejmowałby zarówno poniesione straty – *damnum emergens*, jak i nieuzyskane korzyści – *lucrum cessans*, nie wynika z innych przepisów konstytucyjnych wskazanych w skargach, w tym z art. 2 Konstytucji.

4. Art. 77 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli przepisów regulujących zakres obowiązku odszkodowawczego.

4.1. Dotychczasowe stanowisko Trybunału co do czasowego zakresu stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji.

4.1.1. Z dotychczasowych ustaleń Trybunału wynika, że podczas określania zakresu obowiązku odszkodowawczego regulowanego w art. 77 ust. 1 Konstytucji zasada pełnego odszkodowania, której modelowe ujęcie wyraża art. 361 § 2 k.c., nie jest wiążąca. Jednak – zdaniem Trybunału – w rozpatrywanej obecnie sprawie kwestia zakresu obowiązku kompensacji wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji nie ma znaczenia rozstrzygającego. Podstawowym problemem jest bowiem dopuszczalność dokonania oceny konstytucyjności zaskarżonej normy z punktu widzenia wzorca kontroli, jakim jest art. 77 ust. 1 Konstytucji. Wprawdzie decyzje nadzorcze w sprawach wszystkich skarżących zapadły pod rządem obowiązującej Konstytucji, a w trzech wypadkach nawet już po wprowadzeniu do kodeksu cywilnego przepisów wypełniających na poziomie ustawowym konstytucyjną zasadę odpowiedzialności władzy publicznej za działania niezgodne z prawem, jednak decyzje administracyjne będące źródłem szkody zostały wydane na długo przed konstytucjonalizacją tej zasady. Zdaniem Trybunału, wskazany wzorzec konstytucyjny jest nieadekwatny do przeprowadzenia kontroli zaskarżonych przepisów w zakresie, w jakim mają stanowić podstawę naprawienia szkód doznanych przez skarżących. Tezę tę uzasadniają niżej przedstawione argumenty.

4.1.2. Za nieadekwatnością art. 77 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli w tej sprawie przemawia dotychczasowe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał w kilku orzeczeniach uznał już, że brak podstaw prawnych do obejmowania standardami wynikającymi z tego przepisu okresu przed 17 października 1997 r.

Zasadniczy argument uzasadniający to stanowisko odnaleźć można w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 20/02, na który powołują się skarżący. Orzeczenie to należy rozpatrywać w kontekście wydanego wcześniej wyroku o sygn. SK 18/00, który – dostosowując przepisy kodeksu cywilnego do standardu konstytucyjnego – nie określił ram czasowych swego zastosowania. Stało się to przyczyną rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych i wątpliwości w literaturze (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2002 r., sygn. akt I CKN 581/99, „Orzecznictwo Sądów Polskich” nr 11/2002, poz. 143 z uwagami krytycznymi w tym zakresie M. Kępińskiego – tamże, s. 565-566; wyrok Sądu Najwyższego z 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt I CKN 229/01, Lex nr 121724; I. Karasek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy po wyroku TK z dnia 4 grudnia 2001 r.*, SK 18/2000, „Transformacje Prawa Prywatnego” nr 1-2/2002, s. 94 i 103-104). Odpowiedzią na nie miał być wyrok o sygn. K 20/02, a zwłaszcza wskazanie w jego punkcie drugim, że dzień wejścia w życie Konstytucji stanowi czasową granicę wstecznego działania wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 18/00, który to wyrok – w stosunku do obowiązującej wówczas regulacji kodeksu cywilnego – istotnie rozszerzył zakres odpowiedzialności za szkody wyrządzone wykonywaniem władzy publicznej.

W uzasadnieniu wyroku o sygn. K 20/02 Trybunał stwierdził wyraźnie, że „konstytucjonalizacja prawa do reparacji szkód wyrządzonych bezprawnie przez władzę publiczną nastąpiła z datą wejścia w życie Konstytucji. Dlatego też dotyczyć ona musi tylko szkód powstałych od tej daty, w sytuacjach ujętych w hipotezach przepisów uznanych za niekonstytucyjne” (cz. III, pkt 6.2 uzasadnienia). Zanim nastąpiła konstytucjonalizacja prawa podmiotowego do odszkodowania, ustawodawca „dywersyfikując hipotezy norm określających wypadki, w których dochodzi do wyrządzenia szkody przez władzę publiczną (...) – korzystał ze swej konstytucyjnie niekwestionowanej swobody decyzyjnej” (cz. III, pkt 4.9 uzasadnienia; tak samo wyrok Trybunału z 1 września 2006, sygn. SK 14/05 oraz postanowienie Trybunału z 16 listopada 2010 r., sygn. Ts 308/08, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 429). Z założenia, że dopiero art. 77 ust. 1 Konstytucji dokonał konstytucjonalizacji prawa podmiotowego do odszkodowania, wynika, że norma, którą ten przepis wyraża, znajduje zastosowanie do niezgodnych z prawem działań organów władzy publicznej, które zaistniały po jego wejściu w życie; nie stosuje się jej do zdarzeń prawnych poprzedzających tę chwilę. Dotyczy to w równym stopniu odpowiedzialności za wydanie decyzji administracyjnej, jak i odpowiedzialności za inne działania władcze, np. wydanie orzeczeń sądowych, działań prawodawczych.

W tym kontekście istotne znaczenie ma ponowne podkreślenie, że – jak jednoznacznie wynika z uzasadnienia wyroku o sygn. K 20/02 – za moment wyrządzenia szkody Trybunał uznał wydanie wadliwej decyzji administracyjnej, nie zaś wydanie decyzji nadzorczej, która „ułatwia (...) tylko od strony dowodowej i proceduralnej dochodzenie odszkodowania” (cz. III, pkt 5.2 uzasadnienia). Trybunał w niniejszym składzie podzielił ten pogląd. Tylko bowiem wydanie wadliwej decyzji może być uznane za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz realizujących jego treść przepisów kodeksu cywilnego. Decyzja nadzorcza (uchylająca decyzję wadliwą lub stwierdzająca jej nieważność) nie jest źródłem szkody, lecz wyrazem zgodnego z prawem postępowania, zmierzającego do usunięcia naruszenia prawa. Ma ona charakter prejudycjalny, w zakresie możliwości dochodzenia przez poszkodowanego jego praw przed odpowiednim organem państwowym. W świetle powyższego, sentencja wyroku o sygn. K 20/02 nie może być odczytywana jako równoznaczna z uznaniem, że z art. 77 ust. 1 Konstytucji wynika prawo do odszkodowania w pełnym zakresie (obejmującym rzeczywiście poniesioną stratę i nieuzyskane korzyści za okres od wejścia w życie Konstytucji), niezależnie od czasu wydania decyzji administracyjnej będącej źródłem szkody.

4.1.3. Stanowisko przyjęte w wyroku o sygn. K 20/02 zostało potwierdzone w kolejnych orzeczeniach.

W wyroku z 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08 (OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 5 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim wyłącza skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu wyrażającego szkodę, które stało się prawomocne po dniu wejścia w życie Konstytucji, jest niezgodny z art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu Trybunał wskazał, że „od 17 października 1997 r. istniała materialna podstawa roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia sądu” (cz. III, pkt 6.1. uzasadnienia) i dlatego uznał istnienie obowiązku odszkodowawczego państwa, mimo że do września 2004 r. brak było przepisów określających tryb dochodzenia roszczenia, za tzw. bezprawie judykacyjne. Z punktu widzenia obecnie rozpatrywanej sprawy istotne jest uznanie przez Trybunał, że granicę czasową odpowiedzialności za niezgodne z prawem orzeczenie wyznacza moment wejścia w życie Konstytucji, a obowiązek odszkodowawczy państwa został powiązany z datą wystąpienia zdarzenia wyrządzającego szkodę, tj. uprawomocnienia się orzeczenia.

W postanowieniu pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 26/09 (OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 46), Trybunał Konstytucyjny kontrolował także wywodzoną z art. 5 ustawy zmieniającej normę intertemporalną, zgodnie z którą wyłączone jest stosowanie art. 417¹ § 4 k.c. do szkód wyrządzonych przez niewydanie aktu normatywnego, jeśli obowiązek wydania przewidywał przepis prawa przed 17 października 1997 r. Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd o braku podstaw do obejmowania tego okresu standardami wynikającymi z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Stał na stanowisku, że gwarancja płynąca z tego przepisu znajduje zastosowanie do szkód powstałych na skutek zaniechania legislacyjnego jedynie wówczas, gdy obowiązek wydania aktu powstał od 17 października 1997 r. Podkreślając zasadniczą zmianę konstytucyjnych standardów stanowienia prawa, jaka nastąpiła po wydaniu aktów nacionalizacyjnych, z którymi skarżący wiązał swe roszczenie, Trybunał uznał za konieczne przyjęcie założenia, że „ustawodawca konstytucyjny, kreując poszczególne prawa i wolności jednostki, w tym w szczególności prawo do naprawienia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej, czynił to w sposób odpowiedzialny, biorąc pod uwagę możliwości państwa wynagradzania tychże szkód” (cz. II, pkt 4.6 uzasadnienia).

Także w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 4 czerwca 2013 r., sygn. SK 46/12, znalazło się stwierdzenie, że „zasięg uwzględniania przez sądy wyroku Trybunału [o sygn. K 20/02] podczas stosowania art. 160 § 1 k.p.a. wynika bezpośrednio z treści jego sentencji, a przede wszystkim z jej punktu drugiego przesądzającego, iż orzeczenie «znajduje zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r., to jest

od daty wejścia w życie Konstytucji». Zatem nie art. 5 ustawy [zmieniającej], lecz treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego [o sygn. K 20/02] o mocy powszechnie obowiązującej (...) stanowi przyczynę wyróżniania na płaszczyźnie prawa dawnego (tj. art. 160 § 1 k.p.a.) dwóch norm podzielonych w czasie” (cz. II, pkt 3.2 uzasadnienia). Postępowanie o sygn. SK 46/12 zostało jednak umorzone ze względu na to, że skarżący kwestionowali przepis, który nie stanowił podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w ich sprawie.

4.2. Uogólnienie reguły dotyczącej zastosowania wzorca z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

4.2.1. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zaprezentowana wykładnia pozostaje w zgodności zarówno z ogólną zasadą intertemporalną odnoszącą się do wejścia w życie przepisów Konstytucji, jak i z *ratio legis* art. 77 ust. 1 Konstytucji. Ponieważ obowiązująca Konstytucja nie zawiera własnych przepisów intertemporalnych, przyjmuje się, że powinna być stosowana na przyszłość. Kwestia ewentualnego „przechwytywania” przez jej standardy zdarzeń z przeszłości może stanowić przedmiot dyskusji. Jednak w odniesieniu do art. 77 ust. 1 Konstytucji stosowanie reguły ogólnej, tzn. działania Konstytucji na przyszłość, jest szczególnie uzasadnione, gdyż – jak wskazano w orzecznictwie – sens tego przepisu wyraża się w przeniesieniu ciężaru dolegliwości (alokacji ryzyka) związanej z wadliwym działaniem władzy publicznej z poszkodowanego podmiotu na państwo (por. wyrok z 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08). Niezależnie od tego, że przepisy ustaw obowiązujących przed wejściem w życie Konstytucji przewidywały odpowiedzialność władzy publicznej, to jednak – na poziomie konstytucyjnym – przeniesienie tego ryzyka zostało w sposób wyraźny dokonane dopiero od 17 października 1997 r.; alokacja ryzyka nie może obejmować stanów prawnych sprzed wejścia w życie Konstytucji. W konsekwencji, z punktu widzenia odpowiedzialności za szkody wyrządzone podczas wykonywania władzy publicznej, w powojennej historii należy wyróżnić trzy okresy: 1) okres przedkonstytucyjny, trwający do 16 października 1997 r., kiedy była ona regulowana tylko przepisami ustaw zwykłych (przede wszystkim kodeksów: cywilnego i postępowania administracyjnego, 2) okres przejściowy, trwający od 17 października 1997 r. do 31 sierpnia 2004 r., tj. przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, kiedy przepisy kodeksowe były współstosowane z art. 77 ust. 1 Konstytucji (w tym okresie zasadnicze znaczenie dla kształtu odpowiedzialności miał wyrok Trybunału o sygn. SK 18/00), 3) okres od 1 września 2004 r., kiedy nastąpiła tzw. operacjonalizacja art. 77 ust. 1 Konstytucji na poziomie przepisów ustawowych (przede wszystkim kodeksu cywilnego); od tego momentu konstytucyjne prawo do naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej znajduje pełną, ustawową realizację (por. wyrok o sygn. SK 34/08, cz. III, pkt 6.1 uzasadnienia oraz postanowienie o sygn. SK 26/09, cz. II, pkt 4.1 uzasadnienia).

4.2.2. Pogląd, że skutki wejścia w życie art. 77 Konstytucji nie rozciągają się na okres przed 17 października 1997 r., jest nie tylko ustabilizowany w orzecznictwie trybunalskim, na co wskazują wyżej powołane orzeczenia, ale jest też przyjmowany w doktrynie (por. zamiast wielu Z. Radwański, *Zmiany w kodeksie cywilnym dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władzę publiczną*, „Monitor Prawniczy” nr 21/2004, s. 971; L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007, s. 312; M. Ziółkowski, *Glosa do uchwały SN z 19 maja 2009 r.*, sygn. akt III CZP 139/08, „Państwo i Prawo” z. 3/2011, s. 130). W konsekwencji nawet uznanie możliwości bezpośredniego stosowania przez sądy jej art. 77 ust. 1 nie zmienia oceny, że przepis ten nie odnosi się do okresu przedkonstytucyjnego (por. E. Łętowska, *Glosa do wyroku SN z 15 maja 2000 r.*, sygn. akt II CKN 293/00, „Orzecznictwo Sądów Polskich” nr 12/2000, poz. 188, s. 633). Zapewnienie efektywności normie konstytucyjnej przyznającej prawo do odszkodowania, w odniesieniu do naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej oznacza, że pełna rekompensata (obejmująca także nieuzyskanie korzyści) należy się, gdy decyzja wyrządzająca szkodę została wydana w okresie przejściowym, mimo braku w tym czasie przepisu ustawowego, zapewniającego taki zakres odszkodowania (jest to skutek wyroku o sygn. K 20/02). Realizacja tzw. *effet utile* normy konstytucyjnej nie wymaga natomiast, by odpowiedzialność wyprowadzoną z art. 77 ust. 1 Konstytucji stosować do zdarzeń mających miejsce przed wejściem w życie Konstytucji, zwłaszcza gdy prawo obowiązujące przewidywało naprawienie szkody, a roszczenia poszkodowanych w rzeczywistości były (i są nadal) uwzględniane.

4.2.3. Jak wskazał Trybunał w postanowieniu o sygn. SK 26/09, „ocena zdarzeń prawnych z przeszłości według obecnie obowiązujących standardów konstytucyjnych powinna być konsekwentna, tzn. w całości musi być przeprowadzona z uwzględnieniem tychże standardów” (cz. II, pkt 4.6 uzasadnienia). Trybunał w stanie faktycznym sprawy uznał za niedopuszczalne, aby ziszczenie się pewnych, wybranych przez skarżącą, elementów normy prawnej oceniać według standardów obowiązującej Konstytucji, innych zaś – według standardów poprzednio obowiązujących. Stąd też, w ocenie składu orzekającego, nie jest możliwe swego rodzaju „przechwylenie” stanu istniejącego pod rządem dawnego prawa przez nowe przepisy, zwłaszcza gdy taki zabieg prowadzi do pomieszczenia różnych reżimów odszkodowawczych.

Odnosząc tę tezę do sytuacji skarżących w rozpatrywanej sprawie, należy odrzucić możliwość konstruowania roszczenia odszkodowawczego na podstawie różnych reżimów prawnych. Każdy ze skarżących doznał jednej szkody, określanej według teorii różnicy. O tym, które elementy szeroko pojmowanego majątku poszkodowanego są uwzględniane w ramach szacowania takiej szkody (tylko rzeczywiste straty czy także nieuzyskane korzyści), decyduje art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie Konstytucji. Z kolei art. 160 § 6 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym przed 17 października 1997 r., decyduje o sposobie obliczania terminu dochodzenia roszczenia o naprawienie takiej szkody. Nie sposób przyjąć, że z chwilą wejścia w życie Konstytucji reżim odpowiedzialności odszkodowawczej państwa zmienił się w ten sposób, że jedna szkoda – określana według teorii różnicy – od tego momentu ulega podziałowi na poszczególne uszczerbki. Oznaczałoby to, że do 16 października 1997 r. taka jedna szkoda określana byłaby według art. 160 § 1 k.p.a. i obejmowałaby różnicę w majątku poszkodowanego ograniczoną do rzeczywistej straty, natomiast za okres od 17 października 1997 r. szkoda taka określana byłaby według art. 361 § 2 k.c. i obejmowałaby różnicę w majątku, w skład której wchodziłaby zarówno rzeczywista strata, jak i nieuzyskane korzyści. Przedawnienie roszczenia o jej naprawienie podlegałoby natomiast w określonym zakresie regulacji wynikającej z art. 160 k.p.a., w pozostałym zaś regulacji wynikającej z kodeksu cywilnego.

Wbrew stanowisku skarżących, konieczność wyodrębnienia szkód narastających od chwili wejścia w życie Konstytucji nie wynika z wyroku Trybunału o sygn. K 20/02. To prawda, że w punkcie drugim sentencji Trybunał użył słowa „szkoda” w liczbie mnogiej („szkód powstałych”). Trudno jednak na podstawie tego fragmentu sentencji uznać, tak jak to czynią skarżący, że Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 20/02 wprost odrzucił przyjmowaną w doktrynie prawa cywilnego zasadę jedności szkody (por. wątpliwości które zgłasza L. Bosek, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 511-512). Zastosowaną formę gramatyczną należy tłumaczyć raczej tym, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego – ze względu na moc powszechnie obowiązującą – mają zastosowanie do wszystkich „szkód poniesionych” przez jakiegokolwiek podmioty po wejściu w życie Konstytucji (w rozumieniu wskazanym już powyżej), a nie jedynie do szkody poniesionej przez konkretny podmiot, w którego sprawie zostało skierowane pytanie prawne do Trybunału.

4.2.4. Podsumowując, Trybunał stwierdził, że obecne rozstrzygnięcie wpisuje się w dotychczasową linię orzecznictwa Trybunału, odnoszącą konstytucyjny standard odpowiedzialności władzy publicznej do zdarzeń prawnych (deliktów władzy publicznej), które miały miejsce od 17 października 1997 r.

4.3. Argumenty związane ze stanem faktycznym rozpoznawanych skarg.

4.3.1. Za decydujący o nieadekwatności art. 77 ust. 1 Konstytucji jako wzorca w niniejszej sprawie Trybunał uznał argument odnoszący się wprost do rozpatrywanych skarg: wszystkie są związane ze zdarzeniami prawnymi, które miały miejsce w okresie przed uchwaleniem kodeksu postępowania administracyjnego i na wiele lat przed wejściem w życie art. 160 k.p.a. w brzmieniu kwestionowanym przez skarżących. Konieczne jest zaakcentowanie tego pominiętego, a – w ocenie Trybunału – istotnego dla rozstrzygnięcia, wspólnego elementu stanów faktycznych, na tle których skargi te zostały sformułowane.

We wszystkich czterech sprawach wadliwe decyzje administracyjne, *de facto* wywłaszczeniowe, zostały wydane na podstawie aktów prawnych składających się na proces nacjonalizacji, jaki dokonał się w Polsce po drugiej wojnie światowej. Spadkodawcy skarżących należeli do licznej grupy obywateli w sposób systemowy pozbawionych przez władze komunistyczne prywatnej własności. Podjęte w stosunku do nich decyzje wywłaszczeniowe należały do wydawanych masowo aktów, które w sumie – na skutek przejęcia przez państwo nieruchomości i środków produkcji – doprowadziły do zmiany ustroju społeczno-gospodarczego. W odniesieniu do Juliusza i Marka Tarnowskich była to decyzja Prezydium Rady Narodowej w Warszawie z 5 marca 1952 r. wydana na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279; dalej: dekret warszawski); w odniesieniu do Zofii Flach była to decyzja Prezydium Rady Narodowej Miasta Krakowa z 30 grudnia 1957 r. wydana na podstawie art. 1, art. 10 i art. 21 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31); w odniesieniu do Elżbiety Lubczyńskiej były to zarządzenie Prezesa Centralnego Urzędu Drobnej Wytwórczości z 12 lutego 1951 r. oraz orzeczenie Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości z 21 stycznia 1960 r.; w odniesieniu do Jerzego Bidzińskiego były to zarządzenie Ministra Przemysłu Drobnego i Rzemiosła z 14 września 1951 r. oraz orzeczenie Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości z 13 listopada 1963 r., wydane na podstawie szerokiej interpretacji art. 1 ust. 3 dekretu w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego z dnia 16 grudnia 1918 r. (Dz. U. Nr 21, poz. 67, ze zm.).

4.3.2. Decyzje zmierzające do nacjonalizacji mienia, także w sprawach skarżących, zostały wydane pod rządem rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341, ze zm.), które to rozporządzenie utraciło moc wraz z wejściem w życie kodeksu postępowania administracyjnego, a zatem 31 grudnia 1960 r. (art. 195 § 2 w związku z art. 196 k.p.a. w ich pierwotnym brzmieniu). Prezentacja stanu prawnego co do odpowiedzialności odszkodowawczej państwa pod rządem rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 1928 r., obowiązującego w chwili wydania decyzji wywłaszczeniowych dotyczących spadkodawców skarżących, jest w niniejszej sprawie zbędna. Wystarczy wspomnieć, że w tym czasie możliwość uzyskania naprawienia szkody była iluzoryczna, mimo formalnego obowiązywania korzystnych dla poszkodowanego przepisów (por. J. Borkowski, *Uwagi o podstawach prawnych roszczenia odszkodowawczego w przepisach postępowania administracyjnego*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiełto, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005, s. 820-821). Dowodzi tego przykład skarżącej Zofii Flach, której poprzednikowi prawnemu przyznano odszkodowanie, nigdy jednak niewypłacone.

Kwestionowany w skargach art. 160 § 1 k.p.a. został wprowadzony do kodeksu postępowania administracyjnego dopiero ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8) z mocą obowiązującą od września 1980 r., a zatem ponad 20 lat od wydania decyzji będących źródłem szkód doznanych przez skarżących. Zgodnie z przepisem przejściowym, art. 13 ust. 2 tej ustawy, odszkodowanie na podstawie art. 160 k.p.a. służyło, gdy uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji bądź stwierdzenie, że decyzja została wydana z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a., nastąpiło od wejściu w życie ustawy, tj. od 1 września 1980 r.

4.3.3. Zdaniem Trybunału, nieadekwatność art. 77 ust. 1 Konstytucji do oceny art. 160 k.p.a. jest szczególnie wyraźna wówczas, gdy ten ostatni przepis stanowi podstawę roszczeń o naprawienie szkód wyrządzonych decyzjami administracyjnymi wydanymi w okresie, który – z perspektywy obowiązującej Konstytucji – należy określić jako czas systemowego bezprawia. U podstaw art. 77 ust. 1 Konstytucji leży bowiem założenie, że władza publiczna działa w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Delikt polegający na wydaniu decyzji administracyjnej naruszającej obowiązujące przepisy stanowi incydent w funkcjonowaniu władzy, który nie powinien się zdarzyć. Takie założenie leży też u podstaw art. 417¹ § 2 k.c., przewidującego naprawienie szkody. Tymczasem zdarzenia będące źródłem szkód doznanych przez skarżących nie były incydentami polegającymi na naruszeniu obowiązującego prawa przez organ wydający decyzję administracyjną, do których to sytuacji odnosi się art. 77 ust. 1 Konstytucji (a także art. 417¹ § 2 k.c.), lecz stanowiły wypadki zastosowania przez organy administracji aktów generalnych i abstrakcyjnych (dekretów, ustaw) przewidujących odjęcie lub ograniczenie własności. Były zatem stosowaniem w praktyce aktów legislacyjnych niezgodnych z podstawowymi standardami państwa prawa. Urzeczywistniały bezprawie legislacyjne, które – gdyby miało miejsce współcześnie – stanowiłoby podstawę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych zgodnie z art. 417¹ § 1 k.c., za szkodę wyrządzoną przez niezgodny z prawem akt legislacyjny. Należy dodać, że zdarzały się też decyzje wydawane bez jakiegokolwiek podstawy prawnej oraz faktyczne przejęcia majątku bez decyzji, ale za pełną aprobatą organów władzy, gdyż wpisywało się to w prowadzoną przez nie politykę nacjonalizacji.

W ocenie Trybunału, zastosowanie art. 77 ust. 1 Konstytucji nie może wywołać skutku, który chcą osiągnąć skarżący, i nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli konstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a. traktowanego jako podstawa przyznania rekompensaty za szkody powstałe w procesie nacjonalizacji.

4.3.4. Za adekwatnością art. 77 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli nie przemawia też wyrok Trybunału o sygn. K 20/02, który skarżący traktują jako rozstrzygający – na ich korzyść – kwestię zakresu należnego im odszkodowania. Uznanie, że odnosi się on – w sposób generalny – do wszystkich wypadków wyrządzenia szkody przez wydanie aktu administracyjnego, także do decyzji wywłaszczeniowych wydanych w sprawach skarżących, stanowi nadinterpretację jego tezy, zwłaszcza tezy drugiej. Aby ustalić zakres zastosowania omawianego wyroku oraz jego rzeczywistą treść, konieczne jest zwrócenie uwagi na okoliczności jego wydania.

W wyroku o sygn. K 20/02 Trybunał nie wyłączył wprawdzie wprost jego zastosowania do decyzji wydawanych przed wejściem w życie kodeksu postępowania administracyjnego, jednak zarówno przedmiot oceny, jak i niektóre fragmenty uzasadnienia wskazują, że orzeczenie odnosi się do deliktów władzy administracyjnej, które miały miejsce w określonej perspektywie czasowej. Należy bowiem podkreślić, że sprawa o sygn. K 20/02 została wszczęta przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który wniósł o stwierdzenie, że przepisy art. 160 § 1 k.p.a. oraz art. 260 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm., dalej: ordynacja podatkowa) w zakresie, w jakim ograniczają do rzeczywistej szkody możliwość żądania odszkodowania za niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej, są niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Do tego wniosku, mocą zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, zostało dołączone pytanie prawne Sądu

Apelacyjnego w Rzeszowie, dotyczące konstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a. Pytanie zostało sformułowane w toku rozpoznawania roszczeń odszkodowawczych z tytułu wydania 3 czerwca 1982 r. wadliwej decyzji wywłaszczeniowej, której nieważność stwierdzono 23 lutego 1998 r. Prezentując historyczny rozwój kontrolowanej normy, Trybunał przypomniał, że: „Dopiero w 1980 r. w związku z nowelizacją k.p.a. i wprowadzeniem sądownictwa administracyjnego sytuacje objęte art. 160 § 1 k.p.a. uregulowano odrębnie i jednocześnie ograniczono w tych wypadkach rozmiar reparacji” (cz. III, pkt 4.8 uzasadnienia). Przedtem – jak wskazał Trybunał – obowiązek naprawienia szkody kształtował się na zasadach kodeksu cywilnego (tamże).

Jak z tego wynika, w sprawie o sygn. K 20/02 Trybunał orzekł o art. 160 k.p.a., jako o przepisie, który wszedł w życie w 1980 r. wraz z innymi istotnymi zmianami postępowania administracyjnego. Trybunał nie rozważał natomiast stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji do oceny skutków wadliwych decyzji administracyjnych wydanych przed wprowadzeniem do systemu prawnego art. 160 k.p.a. w kwestionowanej treści, tym bardziej – przed wejściem w życie kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego. W sentencji tego wyroku Trybunał Konstytucyjny odnosił się nie tylko do art. 160 § 1 k.p.a., ale – w równej mierze („oraz”) – do art. 260 § 1 ordynacji podatkowej, tj. ustawy uchwalonej już po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Zarówno przedmiot oceny konstytucyjnej, jak i uzasadnienie wyroku wskazują zatem, że orzeczenie odnosi się do deliktów władzy administracyjnej, które miały miejsce pod rządem art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym od 1980 r.

Z tych względów, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nadinterpretacją wyroku o sygn. K 20/02 jest utrzymywanie przez skarżących we wszystkich połączonych sprawach, że stan faktyczny, który stał się podstawą pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie, przesądza o konieczności przyjęcia pełnej kompensacji szkody, niezależnie od tego, kiedy została wydana wadliwa decyzja administracyjna, będąca źródłem uszczerbku. Skarżący w sposób bezpodstawny zakładają objęcie ich roszczeń normą prawną ukształtowaną wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/02.

4.4. Podsumowanie.

Podsumowując wszystkie wyżej przedstawione argumenty, Trybunał stwierdził, że art. 77 ust. 1 Konstytucji jest wzorcem nieadekwatnym do oceny konstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim przepis ten stanowi podstawę roszczeń odszkodowawczych skarżących w rozpatrywanej sprawie.

Po pierwsze, z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału i wypowiedzi przedstawicieli doktryny wynika, że art. 77 ust. 1 Konstytucji ma zastosowanie do oceny skutków bezprawnych działań organów władzy publicznej (w tym – wydania ostatecznej decyzji administracyjnej), które miały miejsce od 17 października 1997 r., gdyż dopiero od tego momentu nastąpiła konstytucjonalizacja prawa podmiotowego do naprawienia szkody wyrządzonej deliktem władzy (cz. III, pkt 4.1 i 4.2).

Po drugie, nieadekwatność przywołanego wzorca kontroli konstytucyjnej jest szczególnie wyraźna na tle stanów faktycznych, które stały się podstawą roszczeń dochodzonych przez skarżących. Przez wniesienie skargi konstytucyjnej skarżący zmierzają do naprawienia w pełnym zakresie powstałych po ich stronie uszczerbków, będących skutkiem decyzji wywłaszczeniowych wydanych przed wieloma laty, w okresie komunistycznym. Tymczasem uwzględnienie rozpatrywanych obecnie skarg, tj. stwierdzenie sprzeczności art. 160 § 1 k.p.a. z art. 77 ust. 1 Konstytucji, nie jest właściwym narzędziem prawnym do naprawienia szkód w rzeczywistości będących skutkiem procesu nacjonalizacji, przebiegającego na podstawie aktów generalnych i abstrakcyjnych, w sposób oczywisty sprzecznych ze standardami państwa prawnego, albo aktów całkowicie pozbawionych podstawy prawnej. W ocenie Trybunału, naprawienie tych niesprawiedliwości jest możliwe jedynie w wyniku ingerencji ustawodawcy. Przepisy obecnie obowiązującej Konstytucji – a zwłaszcza art. 77 ust. 1 – nie mogą być traktowane jako remedium na brak jego działań. Nie mogą też doprowadzić do naprawienia wszystkich niesprawiedliwości, które nastąpiły w przeszłości w relacji państwa i obywatela.

5. Pozostałe wzorce kontroli konstytucyjnej.

5.1. Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji.

Poza art. 77 ust. 1 Konstytucji, który był podstawowym wskazanym wzorcem kontroli, powtórzonym we wszystkich połączonych do rozpoznania skargach, sformułowano w nich zarzuty naruszenia innych norm konstytucyjnych.

Skarżący Juliusz i Marek Tarnowscy oraz Zofia Flach postawili również zarzut naruszenia – jako przepisów związkowych wobec art. 2 Konstytucji – postanowień art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Stanowią one, że: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia” (ust. 1) oraz że: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej” (ust. 2).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntował się pogląd, że jakkolwiek prawo do żądania odszkodowania za szkodę wyrządzoną w mieniu wywodzi się z generalnej zasady ochrony własności, to powołanie się przez skarżących na art. 77 ust. 1 Konstytucji czyni zbędnym zastosowanie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Na przykład w postanowieniu z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 26/09, Trybunał zaznaczył, że szczególna norma konstytucyjna zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji jest „wystarczającym wzorcem” dla oceny przepisu, który reguluje skutki wadliwego działania władzy publicznej. Trybunał wskazał, że: „[...] art. 77 ust. 1 Konstytucji, gwarantując naprawienie szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej, czyni zbędnym powoływanie się na art. 21 i art. 64 Konstytucji wówczas, gdy własność lub inne prawa majątkowe jednostki doznały uszczerbku na skutek deliktu władzy publicznej” (cz. II, pkt 2.2 uzasadnienia).

Stwierdzenie w rozpoznawanej sprawie nieadekwatności art. 77 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli nie oznacza w sposób konieczny, że aktualny staje się – jako wzorzec – art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Formułując zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, skarżący nie wskazali, na czym polegać miałyby niezgodność kwestionowanej regulacji z normami zawartymi w tym przepisie. W szczególności nie określili, w jaki sposób zaskarżona regulacja prowadzić ma do naruszenia gwarantowanych w tych przepisach praw majątkowych oraz prawa do równej ich ochrony. Nie skonkretyzowano zatem sposobu naruszenia przez kwestionowane przepisy praw podmiotowych określonych w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz nie przytoczono w tym zakresie argumentów uzasadniających taki zarzut. Skarga konstytucyjna nie spełnia więc w tym zakresie wymogów formalnych niezbędnych do jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny, o których mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK.

Z tego też względu postępowanie w tym zakresie zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5.2. Artykuł 2 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji – wskazanego w skargach Juliusza i Marka Tarnowskich oraz Zofii Flach jako pozostającego w związku z art. 77 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji jako wzorcami podstawowymi – w uzasadnieniu skarg wyjaśniono, że kwestionowana regulacja narusza ma zasadę określoności przepisów prawa, wynikającą z zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie nie podzielił tego zapatrywania.

To, że art. 5 ustawy zmieniającej stał się przedmiotem wydania orzeczenia przez pełny skład Sądu Najwyższego, nie znaczy automatycznie, że wątpliwości istniejące na jego tle są tak znaczne, że musiałyby przesądzać o jego niekonstytucyjności. W innym wypadku każdy przepis, którego wykładnia wymaga zabrania głosu przez Sąd Najwyższy w powiększonym składzie, musiałby zostać uznany za potencjalnie niekonstytucyjny ze względu na jego sprzeczność z zasadą poprawnej legislacji (zob. zamiast wielu wyrok TK z: 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK nr 7/2001, poz. 217 oraz 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103). Jak zaznaczył trafnie Trybunał w wyroku o sygn. SK 14/05: „ewolucja i stopniowe kształtowanie się linii orzeczniczych nie może być [...] *per se* traktowane jako przejaw tzw. nieprawidłowej legislacji. Jest to wszak zjawisko typowe dla rozwiniętego, opartego o długoletnie tradycje prawne orzecznictwa sądowego, budującego w szerszym znaczeniu krajowy porządek prawny” (cz. III, pkt 7.1 uzasadnienia).

Podsumowując, Trybunał stwierdził, że rozbieżności interpretacyjne dotyczące art. 160 § 1 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy zmieniającej, które zarysowały się w judykaturze i doktrynie, nie stanowią wystarczającego powodu, aby przepis ten uznać za niezgodny z zasadą poprawnej legislacji.

5.3. Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji.

5.3.1. Wszyscy skarżący zarzucili, że wskutek wykładni art. 160 § 1 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy zmieniającej, dokonanej w uchwale o sygn. akt III CZP 112/10, doszło do naruszenia zasady równości. Skarżący wskazują, że wykładnia przyjęta w tej uchwale różnicuje podmioty co do zakresu przysługującego im odszkodowania jedynie ze względu na datę wydania ostatecznej wadliwej decyzji administracyjnej, będącej źródłem szkody. W wypadku decyzji wydanej do 16 października 1997 r. nie jest możliwe podnoszenie roszczenia w zakresie obejmującym uszczerbki w postaci utraconych korzyści, w wypadku zaś decyzji wydanej od 17 października 1997 r. postępowanie władz publicznych będzie sankcjonowane roszczeniem odszkodowawczym w pełnym zakresie.

5.3.2. Odnosząc się do tego zarzutu, Trybunał przypomina, że z zasady wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Jak wskazano w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 1995 r. (sygn. K 4/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 11), zasada równości praw „jest stosowana sprawiedliwie wtedy, gdy zakłada równe traktowanie podmiotów takich samych pod względem relewantnej do treści danego uregulowania cechy, zaś dopuszcza odpowiednio odmienne traktowanie podmiotów, które pod względem takiej cechy są zróżnicowane” (cz. V uzasadnienia). Odstąpienie

od równego traktowania osób wykazujących cechy relewantne może bez naruszenia konstytucyjnych zasad nastąpić tylko wyjątkowo i gdy jest przekonująco uzasadnione innymi chronionymi konstytucyjnie wartościami. Reguła ta rozpatrywana jest w powiązaniu z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej i traktowana jest jako zaprzeczenie arbitralności, ponieważ chodzi o to, by zróżnicowanie poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (zob. zamiast wielu wyroki TK z: 28 marca 2007 r., sygn. K 40/04, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 33 i 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136 oraz tam podane dalsze orzecznictwo).

Punktem wyjścia do oceny regulacji prawnej z perspektywy konstytucyjnej zasady równości jest zatem stwierdzenie, że podmioty objęte tą regulacją należą do tej samej klasy, wyróżnionej ze względu na konstytucyjnie relewantne kryterium. Skarżący utrzymują, że należą do klasy podmiotów poszkodowanych przez wydanie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej, i zarzucają, że uchwała o sygn. akt III CZP 112/10 wprowadza nieuzasadnione zróżnicowanie klasy.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak, że sytuacja skarżących – na tle ogółu poszkodowanych przez niezgodne z prawem decyzje administracyjne – jest szczególna. Wyróżnia ją to, że – w ich wypadku – pozbawienie majątku nie było skutkiem incydentalnej decyzji stanowiącej delikt władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym, lecz było przejawem założonego przez władzę publiczną działania zmierzającego do przejścia przez państwo prywatnego mienia obywateli.

Sytuacja osób, które utraciły swoje mienie w wyniku aktów nacjonalizacyjnych w okresie „systemowego bezprawia”, nie może być porównywana z sytuacją osób, których mienie uległo wywłaszczeniu choćby po zmianach systemowych zapoczątkowanych w 1989 r., w szczególności po wejściu w życie obowiązującej Konstytucji. Podmioty pokrzywdzone wadliwymi decyzjami administracyjnymi wydawanymi w demokratycznym państwie prawnym nie mogą być uznane za należące do tej samej kategorii, do której należą poszkodowani w procesie nacjonalizacji. Szkody poniesione te ostatnie osoby powinny być zasadniczo naprawione ustawą reprivatyzacyjną.

5.3.3. Trybunał zwraca uwagę, że w Rzeczypospolitej Polskiej po 1990 r. stworzono kilkanaście projektów ustaw reprivatyzacyjnych, w tym także kilka projektów ustaw dotyczących odszkodowań za szczególne rodzaje znacjonalizowanego mienia, np. tzw. mienia zaburzańskiego oraz nieruchomości objętych dekretem warszawskim. Były one przedmiotem prac komisji sejmowych oraz poszczególnych ministerstw. Problem reprivatyzacji był bliski rozwiązania w 2001 r. w związku z uchwaleniem przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z 7 marca 2001 r. o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach (druk nr 1360, III Kadencja Sejmu). Ustawa nie weszła jednak w życie, gdyż nie została podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Mimo to Trybunał uznał za celowe przedstawienie jej głównych założeń. Ustawa w art. 9 ust. 1 zakładała zwrot 50% wartości mienia znacjonalizowanego na mocy enumeratywnie wskazanych w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy aktów prawnych (m.in. dekretu warszawskiego). Ponadto w punkcie drugim wskazanego ustępu przewidywano świadczenie reprivatyzacyjne za nieruchomości przejęte przez państwo w latach 1944-1962 bez podstaw prawnych lub z rażącym naruszeniem przepisów niewymienionych w ustępie 1 tego artykułu. Projektodawca wyraźnie wskazał jednak, w art. 2 ust. 2 pkt 1 i 2, że świadczenia reprivatyzacyjne nie przysługują w związku z utratą własności nieruchomości, jeżeli z tego tytułu przyznano poszkodowanym odszkodowanie na podstawie art. 160 k.p.a. lub jeżeli przywrócono właścicielowi jego własność. Trzeba podkreślić, że ustawa ta obejmowałaby wszystkie sytuacje będące podstawą wniesionych skarg konstytucyjnych.

Podobnie zagadnienie to regulowały inne projekty ustaw reprivatyzacyjnych m.in. rządowy projekt ustawy z 19 października 2005 r. o rekompensatach za przejęte przez państwo nieruchomości oraz niektóre inne składniki mienia, który rekompensatę przysługującą osobie uprawnionej określał w wysokości 15% wartości przejętego mienia. Projekt ten wyłączał z zakresu swojej regulacji mienie przejęte na terenie miasta stołecznego Warszawy na podstawie dekretu z 26 października 1945 r. oraz mienie pozostawione poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej w związku ze zmianami terytorialnymi wynikającymi z II wojny światowej.

Trybunał stwierdził, że wszystkie stany faktyczne będące podstawą rozpatrywanych skarg konstytucyjnych objęte byłyby hipotezami przepisów, które znajdowały się w projektach tzw. ustaw reprivatyzacyjnych. Gdyby któraś z nich weszła w życie, naprawienie szkód, powstałych na tle opisywanych stanów faktycznych, nastąpiłoby na jej podstawie. Skarżący otrzymaliby więc rekompensatę za utracone mienie, ale – co trzeba podkreślić – nigdy nie otrzymaliby pełnego odszkodowania w znaczeniu zrekompensowania wszystkich poniesionych przez nich uszczerbków, łącznie z nieuzyskanymi korzyściami. W większości projektów tzw. ustaw reprivatyzacyjnych odszkodowanie za utracone mienie ograniczone było bowiem jedynie do określonej procentowo wartości utraconego mienia. Tymczasem skarżący odzyskali już w naturze część odebranego im mienia oraz wypłacono im odszkodowanie odpowiadające wartości mienia nieodzyskanego, a ich skargi zmierzają do uzyskania pełnego

odszkodowania za utratę możliwości czerpania korzyści z majątku. Tak szeroki zakres rekompensaty nie był proponowany w żadnym z opisanych projektów, a w wypadku uchwalenia ustawy reprivatyzacyjnej podstawą przyznania skarżącym pełnego odszkodowania nie mógłby być ani art. 77 ust. 1 Konstytucji, ani inny jej przepis.

5.3.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że doniosłe konstytucyjnie wartości uzasadniają odrębną regulację prawną odszkodowań za masowe wywłaszczenia z okresu powojennego. Wartością tą jest przede wszystkim zasada sprawiedliwości społecznej, która – wobec braku aktu generalnego przewidującego zadośćuczynienie majątkowe wszystkim poszkodowanym w tamtym okresie – nakazuje zachowanie pewnej powściągliwości podczas określania rekompensaty tym spośród nich, którzy odzyskują mienie w drodze indywidualnych postępowań administracyjnych i sądowych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że gdyby państwo zdecydowało o powszechnej rekompensacie wszystkim podmiotom należącym do klasy, której przedstawicielami są skarżący, wartość przyznawanych świadczeń byłaby daleka od wyznaczonej przez zasadę pełnego odszkodowania (art. 361 § 2 k.c.).

W konsekwencji, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przywołana przez skarżących zasada równości (art. 32 ust. 1) na pewno nie uzasadnia potraktowania ich na równi z osobami, które doznały szkód na skutek działań władzy publicznej podjętych pod rządem obowiązującej Konstytucji. Ograniczenie przyznanego im odszkodowania do rzeczywiście poniesionej straty nie oznacza naruszenia zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5.4. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji.

Jako przepis związkowy w skargach konstytucyjnych został także przywołany art. 31 ust. 3 Konstytucji wyrażający zasadę proporcjonalności. Zasada ta umożliwiła Trybunałowi Konstytucyjnemu rozstrzygnięcie, jeśli pojawia się kolizja kilku praw chronionych konstytucyjnie albo jeśli ingerencja ustawodawcy dokonana w celu ochrony jednej wartości konstytucyjnej powoduje nadmierne ograniczenie innej wartości należącej do tej kategorii.

Ocena danej regulacji prawnej z punktu widzenia jej zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji może mieć miejsce tylko w razie stwierdzenia, że w ogóle doszło do ingerencji w gwarantowane przepisami Konstytucji wolności lub prawa człowieka i obywatela. Jeśli do takiego naruszenia nie dochodzi, badanie naruszenia zasady proporcjonalności jest bezprzedmiotowe. Tak było w rozpatrywanej sprawie. Ponieważ Trybunał nie stwierdził naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych skarżących, ocena z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji była bezprzedmiotowa, toteż postępowanie w tym zakresie zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

43

POSTANOWIENIE z dnia 1 kwietnia 2014 r. **Sygn. akt K 42/12**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Wojciech Hermeliński
Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 kwietnia 2014 r., wniosku Rady Miasta Zakopane o zbadanie zgodności:

- art. 6 ust. 2, art. 9a, art. 9b, art. 9c ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493, ze zm.),
- art. 9d ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim stanowi, że procedura „Niebieskie Karty” obejmuje czynności podejmowane i realizowane przez przedstawicieli gminnych jednostek

organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych oraz instytucji oświaty i ochrony zdrowia tworzonych przez gminy,
art. 12a ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim określone w nim prawo przyznaje pracownikom socjalnym zatrudnionym w gminnych jednostkach organizacyjnych
– z art. 16 ust. 2 w związku z art. 18, art. 47 i art. 71 ust. 1 oraz art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie.

UZASADNIENIE

I

1. Rada Miasta Zakopane wystąpiła z wnioskiem z 12 czerwca 2012 r. o zbadanie zgodności:
art. 6 ust. 2, art. 9a, art. 9b, art. 9c, ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493, ze zm.),

art. 9d ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w zakresie, w jakim stanowi, że procedura „Niebieskie Karty” obejmuje czynności podejmowane i realizowane przez przedstawicieli gminnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych oraz instytucji oświaty i ochrony zdrowia tworzonych przez gminy,

art. 12a ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w zakresie, w jakim określone w nim prawo przyznaje pracownikom socjalnym zatrudnionym w gminnych jednostkach organizacyjnych,

– z art. 16 ust. 2 w związku z art. 18, art. 47 i art. 71 ust. 1 oraz art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem wnioskodawcy gminie mogą być powierzane tylko takie zadania i kompetencje, które na gruncie wartości, zasad i norm konstytucyjnych mogą być atrybutem władzy publicznej. Ponadto gminom mogą być powierzane tylko takie zadania i kompetencje, które odpowiadają samorządowemu i lokalnemu charakterowi tych jednostek. W opinii wnioskodawcy, podmiotowość i autonomia rodziny oraz nakaz respektowania jej dobra wpływa na niedopuszczalność budowania przez władze publiczne instytucjonalnego systemu powołanego do administracyjnego nadzoru nad rodziną. Wnioskodawca wskazuje, że problemy przemocy, która nie jest dokonywana w miejscach publicznych ani w przestrzeni instytucji samorządowych nie mają charakteru lokalnego i z natury rzeczy nie mogą być domeną samorządu terytorialnego.

W opinii wnioskodawcy istnieje obawa, że budowa takiego systemu kontroli rodziny może prowadzić do wyolbrzymiania informacji o rodzinach konfliktowych, a nawet ich zmyślenia dla zapewnienia niezbędności istnienia i rozbudowy systemu.

Wnioskodawca zwraca uwagę na zbyt szeroki katalog działań gminy wobec rodziny. W opinii wnioskodawcy, pewne działania podejmowane w ramach gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie należą do obowiązków odpowiednich organów państwowych funkcjonujących na podstawie odrębnych ustaw. Z tego względu wnioskodawca dostrzega niebezpieczeństwo powstania chaosu przez dublowanie się zadań instytucji państwowych i samorządowych.

Wnioskodawca upatruje naruszenia przez kwestionowane przepisy (w szczególności art. 6 ust. 2 pkt 4 i art. 9a-9c ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie) art. 16 ust. 2 Konstytucji, ponieważ przepisy te przewidują powołanie przez organy samorządu zespołów interwencyjnych, w skład których wchodzi przedstawiciele służb należących do administracji rządowej oraz organizacji pozarządowych. Zdaniem wnioskodawcy są to gremia niefachowe, niespójne i poddane niejasnym procedurom, a działające w imieniu i na koszt gminy.

Zdaniem wnioskodawcy kwestionowane przepisy (w szczególności art. 6 ust. 2 i art. 12a ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie) naruszają art. 166 ust. 1 Konstytucji, ponieważ działania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, jako zadanie własne, nie mają związku z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców gminy jako wspólnoty samorządowej. Zadanie własne gminy w tym zakresie wprowadza antagonizm między

gminną wspólnotą samorządową a wspólnotami rodzinnymi żyjącymi na jej obszarze. Wnioskodawca kwestionuje powierzoną pracownikom socjalnym funkcję (art. 12a ust. 1 ustawy) twierdząc, że jest to funkcja o charakterze policyjnym i wiąże się ze stosowaniem przymusu bezpośredniego.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 5 marca 2013 r. zwrócił uwagę, że w uzasadnieniu wniosku Rady Miasta Zakopane nie zostały sformułowane zarzuty dotyczące art. 9a-c, art. 9d ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, a w przypadku art. 9c ust. 1 zarzut naruszenia zasad ochrony danych osobowych nie został poparty żadnymi argumentami, dlatego postępowanie w tym zakresie powinno podlegać umorzeniu.

Zarzut naruszenia art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji przez przepis ustawy odnoszący się do zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych oparty jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, na niewłaściwym pojmowaniu idei wspólnoty samorządowej i uczestnictwa jej w sprawowaniu władzy publicznej. Ustawodawca przyjął, według Prokuratora Generalnego, optymalny sposób rozwiązywania problemów wynikających z przemocy w rodzinie, przez nałożenie obowiązku współdziałania gminy z podmiotami niezależnymi od organów gminy, ale działającymi w zakresie swoich kompetencji także na rzecz zwalczania przemocy w rodzinie. Jeżeli do realizacji powierzonego gminie zadania konieczne jest współdziałanie z nią podmiotów pozostających poza strukturą samorządową, to ustawodawca uprawniony jest do ich włączenia w realizację powierzonego gminie zadania, zwłaszcza gdy służy ono realizacji wartości wymienionych w art. 18, art. 47 i art. 71 ust. 1 Konstytucji. W związku z tym zarzut naruszenia art. 16 ust. 2 w związku z art. 18, art. 47 i art. 71 ust. 1 Konstytucji jest, zdaniem Prokuratora Generalnego nieuprawniony.

W opinii Prokuratora Generalnego przyznane pracownikom socjalnym, na podstawie art. 12a ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, uprawnienie jest formą władczego uczestnictwa jednostek samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej i stanowi istotną część jego zadań. Zadanie własne gminy polegające na przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, realizowane przez uprawnienie przyznane w zaskarżonym przepisie pracownikom socjalnym, służy także zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej i jest wykonywane przez pracowników zatrudnionych w gminach. Z tych względów Prokurator Generalny uznał, że przepis ten w zaskarżonym zakresie jest zgodny ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli konstytucyjności.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 25 marca 2013 r. wniósł o uznanie art. 6 ust. 2 oraz art. 12a ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie za zgodne z art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 18, art. 47 i art. 71 ust. 1 oraz art. 166 ust. 1 Konstytucji. Ponadto uznał, że w stosunku do art. 9a, art. 9b, art. 9c oraz art. 9d ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na brak sformułowania zarzutów lub nieprawidłowe ich sformułowanie.

W ocenie Marszałka Sejmu, nałożenie na gminy obowiązku tworzenia gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie jest wyrazem opieki i pomocy ze strony państwa świadczonej rodzinom. Kwestionowane zadanie wpisuje się w tendencję uznawania gminy jako odpowiedzialnej za sprawy zamieszkałych na jej terenie rodzin.

Zdaniem Marszałka Sejmu, niesłuszne jest twierdzenie wnioskodawcy, że tylko takie zadanie publiczne, które realizowane jest w przestrzeni publicznej samorządu terytorialnego można uznać za zadanie związane z funkcjonowaniem wspólnoty samorządowej. Zadania publiczne powinny być wykonywane wszędzie tam, gdzie zaistnieją uzasadnione potrzeby społeczne. Za taką potrzebę społeczną należy, w opinii Marszałka, uznać przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. W związku z tym Marszałek Sejmu wniósł o uznanie, że zadanie publiczne polegające na obowiązku tworzenia gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie spełnia wymóg zgodności z Konstytucją.

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że regulacje kwestionowanej ustawy zostały zasadniczo zaaprobowane przez środowiska lokalne oraz pozytywnie przyjęte przez Rzecznika Praw Dziecka. Wiele z podnoszonych przez wnioskodawcę zarzutów dotyczących przypuszczalnej negatywnej praktyki stosowania kwestionowanej regulacji nie znajduje potwierdzenia w informacjach przygotowanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Rzecznika Praw Dziecka.

Zdaniem Marszałka Sejmu szczególna pomoc ze strony władz publicznych, do której mają prawo rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji społecznej, urzeczywistniana jest m.in. w postaci działań podejmowanych na podstawie kwestionowanego art. 12a ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W opinii Marszałka przepis ten stanowi realizację wyrażonej w art. 72 ust. 1 Konstytucji gwarancji ochrony praw dziecka przed przemocą i nie pozostawia wątpliwości, że jego zastosowanie odbywa się na jasno określonych zasadach.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Trybunał Konstytucyjny w toku całego postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie, jest zobowiązany do badania, czy nie zachodzą ujemne przesłanki procesowe nakazujące umorzenie postępowania (np. postanowienie z 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103).

Akceptacja odmiennego poglądu, odmawiającego składowi orzekającemu prawa skontrolowania warunków formalnych dopuszczalności wniosku lub skargi konstytucyjnej, oznaczałaby, że czynności podejmowane na etapie wstępnego rozpoznania mają moc wiążącą wobec składu orzekającego.

2. Odnosząc się do legitymacji procesowej wnioskodawcy (dopuszczalności wniosku) należy przypomnieć, że rada miasta ma tzw. ograniczoną legitymację procesową. Zgodnie bowiem z art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 Konstytucji, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, „jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania”.

W orzecznictwie Trybunału ugruntował się pogląd, że „pojęcie «sprawy objęte zakresem działania» powinno być interpretowane w ścisłym związku z kompetencjami organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Znaczy to, że organ stanowiący jednostek samorządu terytorialnego „nie może wystąpić z wnioskiem w każdej sprawie dotyczącej jednostek samorządu terytorialnego lub wspólnoty samorządowej” (zob. postanowienie z 18 stycznia 2005 r., sygn. Tw 34/03, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 2). Mogą to być wyłącznie sprawy wchodzące w zakres działania wnioskodawcy, rozpatrywane w związku z jego kompetencjami (a więc działania, do których podjęcia wnioskodawca jest zobligowany) oraz takie, o których bycie przesądza istota samorządu terytorialnego (zob. postanowienie z 28 sierpnia 2008 r., sygn. Tw 16/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 65). Decydujące znaczenie dla oceny dopuszczalności rozpatrzenia konkretnego wniosku ma zatem ustalenie, czy kwestionowany przepis dotyczy spraw objętych zakresem działania podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji (wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. K 29/07, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 49). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny częściej, jak trafnie podkreśla Marszałek Sejmu, identyfikował ten zakres z „kompetencjami wnioskodawcy” niż z „zadaniami wnioskodawcy”. Jednak w wyroku z 13 lipca 2011 r. stwierdził, że: „Sprawy objęte zakresem działania gminy, o których mowa w art. 191 ust. 2 Konstytucji, są wyznaczone przede wszystkim przez kompetencje gminy do podejmowania określonych działań, ale również przez zadania, które mają być przez gminę realizowane” (sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Z kolei w postanowieniu z 20 listopada 2001 r., sygn. K 28/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 263, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że: „Musi to być zatem po pierwsze sprawa, wyrażająca interes wspólny, o charakterze publicznym, a więc sprawa, dotycząca dobra wspólnego, a nie indywidualnego. Po wtóre sprawa ta musi dotyczyć badania zgodności z Konstytucją przepisu prawnego w rozumieniu art. 188 Konstytucji; a przez to takiego interesu ogólnego, który się wiąże z konstytucyjnym ładem prawnym, bezpieczeństwem prawnym i innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi wyrażanymi w procesie stanowienia przepisów. Po trzecie wreszcie musi to być taka sprawa, która pozwala utożsamić cel wystąpienia z wnioskiem z istotnymi cechami podmiotu, któremu taką ograniczoną legitymację Konstytucja przyznaje. W badanym przypadku cel wniesienia wniosku musi w jakiejś mierze nawiązywać do istoty spraw objętych zakresem działania samorządu terytorialnego, w taki sposób, by można było stwierdzić, iż nie jest to sprawa nadająca się tylko do badania na podstawie wniosku, wniesionego przez podmioty posiadające legitymację ogólną, lub inne podmioty mające legitymację ograniczoną”.

Odnosząc te ustalenia do niniejszej sprawy należy przyjąć, że uczynione przedmiotem wniosku przepisy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493, ze zm.), dotyczą niewątpliwie jednego z zadań własnych gminy – tworzenia gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (art. 6 ust. 2 ustawy). Tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie jako zadanie własne gminy jest realizowane w szczególności przez działania wymienione w art. 6 ust. 2 ustawy. Przepis ten jako wyznaczający szczegółowe zadania własne gminy w zakresie tworzenia gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie jest konkretyzowany m.in. przez kwestionowane przepisy art. 9a, art. 9b i art. 9c, dotyczące zespołu interdyscyplinarnego (art. 6 ust. 2 pkt 4), art. 9d ust. 2, dotyczący procedury „Niebieskie Karty” realizowanej m.in. przez gminne (miejskie) jednostki organizacyjne pomocy społecznej i gminne (miejskie) komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, a także prawo gminnych pracowników socjalnych do odebrania dziecka z rodziny (art. 12a ust. 1). Należy przy tym podkreślić, że zadania gminy w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie są realizowane przez radę gminy, gdy chodzi na przykład o ustalenie zasad

i trybu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego (zob. np. wyrok NSA z 11 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 1922/11 – uchwała rady gminy w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego stanowi akt prawa miejscowego, ZNSA nr 1/2012, poz. 10). Niezależnie zatem, czy legitymację procesową ustala się według zadań gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, czy według zadań rady gminy jako organu stanowiącego gminy nie ma wątpliwości, że Rada Miasta Zakopane ma legitymację wnioskową do żądania stwierdzenia niezgodności z Konstytucją kwestionowanych we wniosku przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W ocenie Trybunału zaskarżone przepisy należą do sfery objętej zakresem działania wnioskodawcy.

3. Zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wydając wyrok Trybunał jest związany granicami wniosku. To znaczy, że Trybunał może orzekać tylko co do przepisu, który został przez wnioskodawcę wskazany jako przedmiot kontroli. Takie unormowanie zakresu rozstrzygnięcia pozostaje w związku z art. 32 ust. 1 ustawy o TK, zgodnie z którym wnioskodawca jest obowiązany nie tylko dokładnie określić zakwestionowane przepisy, ale i uzasadnić postawiony zarzut.

Określenie zaskarżonych przepisów powinno polegać na sprecyzowaniu kwestionowanej treści normatywnej wraz z jednoczesnym wskazaniem jednostek redakcyjnych aktu normatywnego, które tę właśnie treść normatywną wyrażają. Sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez wnioskodawcę krytyki (ujemnej oceny, zastrzeżenia) oraz nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Zatem istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji pomiędzy zakwestionowanym aktem normatywnym (lub jego częścią) a podstawą kontroli, a więc uzasadnienie twierdzenia, że konkretny akt normatywny (jego część) pozostaje w konkretnej relacji do wzorca – jest niezgodny (sprzeczny) z tym wzorcem (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 113-114).

Z kolei uzasadnienie zarzutu polega na przytoczeniu argumentacji prawnej podważającej domniemanie zgodności zaskarżonych przepisów z normami konstytucyjnymi. Polski system kontroli konstytucyjności prawa opiera się bowiem na założeniu domniemanie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, a ten, kto kwestionuje tę zgodność, musi przedstawić przekonujące argumenty podważające przyjęte domniemanie. Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów „nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (w wypadku wniosków podmiotów o legitymacji szczególnej oraz skarg konstytucyjnych oczywista bezzasadność może być powodem odmowy nadania im biegu w procedurze wstępnej kontroli; por. – odpowiednio – art. 36 w związku z art. 32 ust. 2 ustawy o TK oraz art. 49 w związku z art. 36 ustawy o TK), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). To znaczy, że do oceny przepisu konieczne jest przedstawienie argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (przy czym jako wzorzec należy rozumieć normę konstytucyjną, której podstawą może być jeden lub kilka powiązanych przepisów Konstytucji). Jest to warunek formalny dopuszczalności wniosku. Brak jakiegokolwiek uzasadnienia zarzutów pociąga za sobą umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o TK (zob. wyrok TK z 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 162).

Prawidłowo zredagowany wniosek wymaga zatem nie tylko wskazania przepisu Konstytucji mającego stanowić wzorzec kontroli, ale także powołania przekonujących argumentów wskazujących na niezgodność treści przepisu kwestionowanego z treścią normy wyrażonej w przepisie konstytucyjnym. Zakłada to istnienie relacji łączącej treść tych przepisów. Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez wnioskodawców wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli (wyrok z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125).

Niespełnienie wymogów wniosku, wynikających z art. 32 ust. 1 ustawy o TK, w tym nieokreślenie zaskarżonych przepisów oraz nieuzasadnienie stawianych im zarzutów, prowadzi do konieczności umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. np. postanowienia TK z: 8 marca 2011 r., sygn. P 33/10, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 15; 5 marca 2013 r., sygn. K 4/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30; 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 72; 12 listopada 2013 r., sygn. P 23/13, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 131).

3.1. Wniosek Rady Miasta Zakopane nie spełnia wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK. Rada miasta przedmiotem wniosku uczyniła następujące przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie:

– art. 6 ust. 2 określający na czym polega zadanie własne gminy w zakresie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie;

– art. 9a określający skład, tryb powoływania i odwoływania oraz tryb pracy zespołu interdyscyplinarnego;

– art. 9b określający zadania zespołu interdyscyplinarnego i grup roboczych;

– art. 9c odnoszący się do przetwarzania danych osobowych przez zespoły dyscyplinarne i grupy robocze, zachowania przez nich poufności danych i informacji oraz składania oświadczeń;

– art. 9d ust. 2 określający zakres procedury „Niebieskie Karty”;

– art. 12a ust. 1 ustanawiający dla gminnych pracowników socjalnych prawo do odebrania dziecka z rodziny.

Rada Miasta nie formułuje jednak – spełniających wymagania ustawowe – zarzutów oraz ich uzasadnienia w odniesieniu do konkretnych przepisów ustawy, lecz traktuje zaskarżone przepisy ustawy, co trafnie podkreśla Marszałek Sejmu, jako „zbiór regulacji składających się na jedno zadanie publiczne, polegające na tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie”.

Nie ma przy tym wątpliwości, że podstawowe znaczenie ma dla wnioskodawcy art. 6 ust. 2 ustawy, określający zadania własne gminy w dziedzinie tworzenia systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W ocenie Rady Miasta „pozostałe zaskarżone przepisy stanowią dookreślenie treści i sposobów realizacji zadania wskazanego w art. 6 ust. 2”.

Należy w tym zakresie podzielić pogląd Marszałka Sejmu, że „kwestionowanie zespołu przepisów składających się na daną instytucję prawną (tu: konkretne zadanie publiczne), bez szczegółowego i odrębnego uzasadnienia niekonstytucyjności każdego z nich nasuwa zastrzeżenia.

Zdaniem Sejmu, „prawidłowa i skuteczna (...) jest taka konstrukcja wniosku, który respektuje wymóg odniesienia zarzutów i wspierającego je uzasadnienia do tej części (jednostki redakcyjnej) aktu normatywnego, w której zakodowane są niekonstytucyjne normy, a nie jedynie pochodne względem nich regulacje”.

Tymczasem rada miasta nie sformułowała prawidłowo zarzutów naruszenia wymienionych w *petitum* wniosku przepisów ustawy. W miejsce tych, wymaganych ustawą o TK zarzutów niekonstytucyjności, rada miasta formułuje ogólne – miejscami ogólnikowe, miejscami emocjonalne – twierdzenia, oceny i wnioski o charakterze ideologicznym, światopoglądowym czy etycznym, które jednak nie mogą być uznane za zarzuty w rozumieniu ustawy o TK. Ponadto, w rezultacie braku we wniosku skonkretyzowanych zarzutów w odniesieniu do wskazanych przepisów regulujących różne zagadnienia oraz powiązania ich z konkretnymi przepisami Konstytucji, stanowiącymi w niniejszej sprawie wzorce kontroli, niemożliwe jest ustalenie, którą jednostkę redakcyjną danego przepisu kwestionuje wnioskodawca; na przykład art. 9a ustawy ma piętnaście ustępów dotyczących różnych aspektów organizacji i funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych. W związku z powyższym należy uznać, że w stosunku do przepisów ustawy stanowiących podstawę konstrukcji kwestionowanej instytucji prawnej, wobec których rada miasta nie sformułowała zarzutów bądź sformułowała je nieodpowiednio, postępowanie powinno zostać umorzona na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Konkluzja ta dotyczy wymienionych w *petitum* wniosku: art. 9a, art. 9b, art. 9c oraz art. 9d ust. 2 ustawy w zakresie, w jakim stanowi, że procedura „Niebieskie Karty” obejmuje czynności podejmowane i realizowane przez przedstawicieli gminnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych oraz instytucji oświaty i ochrony zdrowia tworzonych przez gminy.

Brak sformułowania zarzutów lub nieodpowiednie ich sformułowanie, a także brak odpowiedniego uzasadnienia dotyczy również art. 6 ust. 2 i art. 12a ust. 1 ustawy.

W odniesieniu do zakwestionowanego art. 6 ust. 2 ustawy należy podnieść, że przepis ten składa się z czterech punktów, natomiast Rada Miasta Zakopane poddaje w wątpliwość jedynie tworzenie zespołów interdyscyplinarnych (pkt 4). Wprawdzie można by przyjąć, że skoro rada miasta kwestionuje zadanie własne gminy, polegające na tworzeniu gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, a art. 6 ust. 2 w poszczególnych punktach dookreśla na czym polega to zadanie, to tym samym kwestionuje wszystkie poszczególne punkty tego ustępu. Jednak jedyny zarzut odnoszący się do ust. 2 został sformułowany wyraźnie tylko wobec pkt 4, czyli tworzenia zespołów interdyscyplinarnych, natomiast w stosunku do punktów 1-3 nie zostały postawione żadne zarzuty. Rada miasta zarzuca niefachowość, niespójność i niejasne zasady działania tworzonych, na podstawie art. 6 ust. 2 pkt 4, zespołów interdyscyplinarnych, jednocześnie nie przedstawia żadnych dowodów na jego poparcie, zaś sam zarzut może budzić wątpliwości w świetle pozostałych przepisów ustawy określających skład i zasady działania zespołów interdyscyplinarnych.

W stosunku do art. 12a ust. 1 ustawy Rada Miasta Zakopane, kwestionując prawo pracownika socjalnego do odebrania dziecka z rodziny nie przedstawiła żadnych argumentów uzasadniających naruszenie zasad konstytucyjnych wyrażonych w *petitum* wniosku. Jedyne zarzuty jakie zostały sformułowane przeciwko, określonej w kwestionowanym przepisie, kompetencji pracownika socjalnego, dotyczy wykonywania przez niego czynności policyjnych, a w szczególności stosowania przymusu bezpośredniego. Jednakże zarzut ten nie tylko nie został poparty odpowiednią argumentacją, ale nie znajduje swego oparcia w przepisach ustawy, bowiem żaden z przepisów nie daje pracownikowi socjalnemu prawa do stosowania środków przymusu bezpośredniego. Jediną osobą uprawnioną do podjęcia takich działań jest towarzyszący pracownikowi socjalnemu, zgodnie z treścią art. 12a ustawy, funkcjonariusz Policji.

Skierowany przez Radę Miasta Zakopane wniosek do Trybunału Konstytucyjnego nie spełnia ustawowych wymogów ze względu na brak sformułowania zarzutów bądź nieodpowiednie ich sformułowanie i uzasadnienie. Trybunał Konstytucyjny, jak już zostało powiedziane, orzekając, związany jest granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej i sam nie może rekonstruować argumentów i dowodów na poparcie zarzutów przedstawionych w *petitum* wniosku (art. 66 ustawy o TK).

4. Analiza wniosku pozwala stwierdzić, że Rada Miasta Zakopane kwestionuje samą ideę włączenia gminy do systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, natomiast wskazane przepisy stanowią jedynie punkt oparcia dla negatywnej oceny całego systemu.

Brak sformułowania jednoznacznych zarzutów w powiązaniu ze wskazanymi w *petitum* wniosku wzorcami kontroli sprawia, że wniosek Rady Miasta Zakopane nie mieści się w konwencji wniosku inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W związku z tym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

44

POSTANOWIENIE z dnia 2 kwietnia 2014 r. Sygn. akt SK 18/09

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat – przewodniczący
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Andrzej Rzepliński
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym, w dniu 2 kwietnia 2014 r., wniosku Sejmu o wyjaśnienie wątpliwości co do treści „pkt I.2 w związku z pkt I.3 i pkt II” wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09 (Dz. U. poz. 985; OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80),

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **odmówić wyjaśnienia wątpliwości co do treści części I punktu 2 w związku z punktem 3 i częścią II wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09** (Dz. U. poz. 985; OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80).

UZASADNIENIE

I

1. W części I wyroku z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

1) art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, 362, 596, 769, 1278, 1342, 1448, 1529 i 1540; dalej: u.p.d.o.f.), w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2001 r.:

a) nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1, art. 46 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) jest zgodny z Art. 2 w związku z Art. 64 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2006 r., jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 68 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, 848, 1101, 1342 i 1529; dalej: o.p.) jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

W części II wskazanego wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis wymieniony w części I punkcie 3 traci moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

2. 10 grudnia 2013 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Sejmu o rozstrzygnięcie wątpliwości co do treści części I punktu 2 w związku z punktem 3 i częścią II wyroku z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09.

Zdaniem wnioskodawcy, skoro sprawa o sygn. SK 18/09 została zainicjowana skargą konstytucyjną wniesioną w trakcie poprzedniej kadencji Sejmu, zakończonej w 2011 r., a wyrok zapadł w toku nowej kadencji, może powstać wątpliwość, czy Marszałek Sejmu – reprezentujący Sejm tej właśnie kadencji – ma legitymację do złożenia wniosku o wykładnię rozważanego wyroku. Szereg argumentów przemawia jednak za pozytywnym rozstrzygnięciem wskazanej kwestii.

W opinii Marszałka Sejmu, językowe sformułowanie wyroku w sprawie o sygn. SK 18/09 nie powoduje żadnych trudności interpretacyjnych, problem dotyczy natomiast wywoływanych przez niego skutków prawnych. Tak wskazana niejasność może być przedmiotem wniosku o wykładnię wyroku, co znajduje potwierdzenie w judykatach Trybunału.

Rozstrzygnięcie w sprawie o sygn. SK 18/09 dotyczyło art. 20 ust. 3 i art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. oraz art. 68 § 4 o.p. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że wszystkie wymienione przepisy prawne stanowią łącznie podstawę odtworzenia normy kompetencyjnej, upoważniającej organy podatkowe do ustalenia podatku od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznanających pokrycia w ujawnionych źródłach.

Za niekonstytucyjne uznał art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. oraz art. 68 § 4 o.p., przy czym co do tego drugiego odroczył moment utraty mocy obowiązującej, uzasadniając to koniecznością zapewnienia ustawodawcy czasu niezbędnego do dokonania odpowiednich zmian legislacyjnych, obejmujących cały mechanizm opodatkowania dochodów nieujawnionych.

Precyzyjnie określając skutki wydanego orzeczenia, Trybunał stwierdził, że: „możliwość prowadzenia postępowań w sprawie podatku od dochodów nieujawnionych na podstawie:

a) art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2006 r. ustanie z chwilą ogłoszenia niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw,

b) art. 68 § 4 o.p. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. ustanie z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw, z zastrzeżeniem postępowań prowadzonych w oparciu o zakwestionowaną wersję art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f.”.

W tym stanie rzeczy pojawia się, zdaniem wnioskodawcy, wątpliwość dotycząca treści części I punktu 2 w związku z punktem 3 i częścią II wyroku z 18 lipca 2013 r. Trybunał Konstytucyjny wykluczył wprawdzie – od momentu ogłoszenia orzeczenia w Dzienniku Ustaw – możliwość kontynuowania dotychczasowych lub wszczęcia nowych postępowań na podstawie art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., jednak nie wypowiedział się w sprawie wzruszenia zapadłych już decyzji ostatecznych oraz wydanych już prawomocnych wyroków. Nie można przy tym – jak wskazano we wniosku – jednoznacznie ustalić, czy pominięcie tego zagadnienia nastąpiło ze względu na treść art. 190 ust. 4 Konstytucji, czy też powodowane było chęcią ograniczenia skutków prawnych wyroku jedynie do jeszcze niezakończonych postępowań prowadzonych przez organy podatkowe. Skoro Trybunał wielokrotnie podkreślał, że adresatami decyzji wydawanych na podstawie niekonstytucyjnego przepisu byli podatnicy nieuczciwi, to nie sposób wykluczyć, iż – mając na uwadze zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) – nie chciał, by stali się oni beneficjentami prawa do wznowienia postępowań.

Zdaniem Marszałka Sejmu, w orzecznictwie sądów administracyjnych wystąpiły istotne rozbieżności dotyczące skutków prawnych wywołanych przez wyrok w sprawie o sygn. SK 18/09. Zgodnie z jednym stanowiskiem, rozważany wyrok umożliwia wzruszenie rozstrzygnięć podatkowych dotyczących lat 1998-2006, wydanych na podstawie zakwestionowanego art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. Zgodnie natomiast z drugim stanowiskiem, nie istnieje podstawa do wzruszania tych rozstrzygnięć, jeżeli zapadły one do momentu opublikowania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw. Jedynie prospektywne działanie wyroku w sprawie o sygn. SK 18/09 ma wynikać z jego uzasadnienia.

Doprecyzowanie skutków prawnych wyroku z 18 lipca 2013 r. jest konieczne – w opinii Marszałka Sejmu – ze względu na zasadę pewności prawa. Należy również pamiętać o poważnych konsekwencjach finansowych związanych ze zwrotem uiszczonych podatków wraz z oprocentowaniem.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) na wniosek uczestnika postępowania skład orzekający Trybunału, który wydał orzeczenie, na posiedzeniu niejawnym rozstrzyga wątpliwości co do jego treści. W doktrynie prawa wskazuje się, że „wątpliwości, stanowiące przesłankę wykładni orzeczenia, powinny mieć obiektywny, a nie subiektywny charakter, a więc potrzeba wyjaśnienia nie może być uzasadniona wadliwym rozumieniem orzeczenia przez uczestnika postępowania. Wykładnia nie może także stanowić ponownego merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. (...) Można natomiast przyjąć, że przyczynę i potrzebę wykładni może stanowić niejasność lub nieprecyzyjność pewnych sformułowań zawartych w orzeczeniu” (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 222).

Wykładni podlega sentencja orzeczenia, czyli rozstrzygnięcie w rozumieniu art. 71 ust. 1 pkt 6 ustawy o TK, które ma moc powszechnie wiążącą (zob. postanowienia TK: z 21 marca 2000 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 65; z 13 listopada 2002 r., sygn. SK 28/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 86 oraz z 21 listopada 2006 r., sygn. SK 33/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 160). Wątpliwości co do sentencji wyroku powinny być rozstrzygane na podstawie uzasadnienia, które nie podlega wykładni.

2. Trybunał Konstytucyjny uznał, że legitymacja Marszałka Sejmu – jako reprezentanta Sejmu obecnej kadencji – do złożenia wniosku o wyjaśnienie wątpliwości co do treści wyroku z 18 lipca 2013 r. nie budzi zastrzeżeń. Kompetencja do wystąpienia z rozważanym wnioskiem przysługuje każdemu z uczestników postępowania. Zgodnie przy tym z art. 27 pkt 2 ustawy o TK uczestnikiem postępowania jest organ, który wydał akt będący przedmiotem badania, czyli w wypadku ustawy – Sejm. Nie ma w tym zakresie znaczenia, w jakiej kadencji uchwalono kwestionowaną regulację, w toku jakiej kadencji została ona zaskarżona, czy też w okresie jakiej kadencji zapadło rozstrzygnięcie Trybunału.

3. Wątpliwości wnioskodawcy nie dotyczą sentencji wyroku z 18 lipca 2013 r., w której jednoznacznie wskazano przepisy prawne uznane za niezgodne z Konstytucją. Trudności mają wiązać się z określeniem czasowego aspektu skutków prawnych wywołanych przez ten wyrok w zakresie odnoszącym się do art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., a dokładnie – z rozstrzygnięciem, czy we wskazanym zakresie wyrok działa wyłącznie prospektywnie od dnia jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, co wykluczałoby możliwość wznawiania postępowań, w których decyzję ostateczną ustalającą podatek od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznanających pokrycia w ujawnionych źródłach wydano przed tym dniem. Trybunał Konstytucyjny uznał, że przedstawione wątpliwości są w rzeczywistości pozorne, gdyż nie znajdują podstaw ani w treści art. 190 Konstytucji, ani w uzasadnieniu omawianego wyroku.

Przede wszystkim podkreślić należy różnicę pomiędzy określeniem czasowego zakresu regulacji prawnej uznanego za niezgodny z Konstytucją, do czego Trybunał Konstytucyjny jest bezspornie upoważniony, w szczególności w sytuacji, w której po ustanowieniu badanej regulacji modyfikacji uległy regulacje stanowiące wzorce kontroli bądź zmieniły się inne okoliczności mające znaczenie dla wyniku kontroli (problem tzw. wtórnej niekonstytucyjności), a określeniem czasowego aspektu skutków prawnych stwierdzonej niekonstytucyjności, regulowanego przede wszystkim przez art. 190 ust. 3 i 4 ustawy zasadniczej. Zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Wskazany przepis wskazuje moment, w którym występują

skutki prawne wywołane przez stwierdzenie niekonstytucyjności, a nie czasowy zakres regulacji prawnej uznany za niezgodny z Konstytucją. Zgodnie z kolei z art. 190 ust. 4 ustawy zasadniczej, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Z przepisu tego wynika, że rozstrzygnięcia zapadłe na podstawie wadliwych regulacji prawnych (w pewnym zakresie czasowym, jeżeli zostało to zastrzeżone przez Trybunał) podlegają wzruszeniu w ramach odpowiednich procedur.

W wyroku z 18 lipca 2013 r. stwierdzono: „Podstawową konsekwencją rozstrzygnięcia podjętego przez Trybunał Konstytucyjny jest pozbawienie mocy obowiązującej zakwestionowanych regulacji prawnych. Art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. w brzmieniu od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2006 r. przestanie obowiązywać z chwilą ogłoszenia niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”. Nie ulega przy tym wątpliwości, że w przywołanym fragmencie Trybunał określił jedynie – zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji – moment, w którym miały wystąpić skutki prawne wywołane przez stwierdzenie niekonstytucyjności. Nie wskazał zatem czasowego zakresu regulacji uznanego za niekonstytucyjny, co zresztą musiałoby nastąpić w sentencji orzeczenia, ani tym bardziej nie wyłączył działania art. 190 ust. 4 ustawy zasadniczej. W tym stanie rzeczy nie było podstaw do negowania faktu wystąpienia wszystkich skutków prawnych, jakie ustawa zasadnicza przewiduje w wypadku stwierdzenia niekonstytucyjności.

Zastrzeżenie, iż możliwość prowadzenia postępowań w sprawie podatku od dochodów nieujawnionych na podstawie art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2006 r. ustanie z chwilą ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, stanowiło jedynie konkretyzację art. 190 ust. 3 Konstytucji na potrzeby rozpatrywanej sprawy. Nie ulega wszak wątpliwości, że skoro art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. miał utracić moc obowiązującą z dniem publikacji orzeczenia w Dzienniku Ustaw, to od tego momentu nie było już dopuszczalne prowadzenie na jego podstawie jakichkolwiek postępowań. Uzupełniająco warto zauważyć, że wskazane zastrzeżenie zostało poczynione w kontekście innego stwierdzenia, zgodnie z którym art. 20 ust. 3 i art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. oraz art. 68 § 4 o.p. były łącznie niezbędne do odtworzenia normy kompetencyjnej, upoważniającej organy podatkowe do ustalenia podatku od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych. Miało ono zatem również na celu wykluczenie takiej interpretacji, że po ogłoszeniu wyroku z 18 lipca 2013 r. w Dzienniku Ustaw wystarczającą podstawą ustalenia podatku od dochodów nieujawnionych mogą być art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. oraz – przynajmniej w okresie odroczenia utraty mocy obowiązującej – art. 68 § 4 o.p.

Poza tym warto bardziej szczegółowo wyjaśnić motyw, jakimi kierował się Trybunał, postanawiając o odroczeniu momentu utraty mocy obowiązującej art. 68 § 4 o.p., pomimo świadomości, że przepis ten stanowił konieczne uzupełnienie nie tylko art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. w wersji już zakwestionowanej, ale również art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. w wersji aktualnie obowiązującej, obarczonej tymi samymi wadami. Trzeba zatem wskazać, że pogląd Trybunału Konstytucyjnego o tym, iż art. 68 § 4 o.p. – jako przepis wyznaczający okres, w jakim dopuszczalne jest ustalenie podatku od dochodów nieujawnionych – jest niezbędny do odtworzenia normy kompetencyjnej, upoważniającej do wymierzenia 75-procentowego podatku, mógł, ale nie musiał być przyjęty przez organy podatkowe i sądy administracyjne. Został bowiem wyrażony jedynie w uzasadnieniu wyroku z 18 lipca 2013 r. W razie natychmiastowego wyeliminowania art. 68 § 4 o.p. w praktyce mogła pojawić się odmienna interpretacja, negująca niezbędność rozważanego przepisu dla odtworzenia wskazanej normy prawnej. Skoro obowiązują art. 20 ust. 3 i art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. w aktualnych wersjach, to po usunięciu art. 68 § 4 o.p. nadal można ustalać podatek od dochodów nieujawnionych, z zastrzeżeniem, że decyzja w tym przedmiocie może zostać wydana w dowolnym momencie. Nie występuje już bowiem ograniczenie, zgodnie z którym taka decyzja musi zostać doręczona w terminie 5 lat, licząc od końca roku, w którym upłynął termin złożenia zeznania rocznego dla podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, za rok podatkowy, którego dotyczy decyzja. Trybunał – nie mogąc wykluczyć pojawienia się takiego stanowiska – uznał za właściwe odroczenie utraty mocy obowiązującej art. 68 § 4 o.p., by zapewnić ustawodawcy czas na dokonanie odpowiednich zmian legislacyjnych.

Warto zaznaczyć, że zapatrywania o istnieniu wątpliwości dotyczących skutków prawnych wywołanych przez wyrok z 18 lipca 2013 r. nie wspierają również, sygnalizowane we wniosku Marszałka Sejmu, rozbieżności, jakie miały powstać w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak wynika z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na kilkaset rozstrzygnięć związanych z omawianym wyrokiem w kilku z nich wyrażono pogląd o jego wyłącznie prospektywnym działaniu.

Tym samym Trybunał uznaje, że sentencja wyroku z 18 lipca 2013 r. oraz skutki wywołane przez to orzeczenie są całkowicie jasne.

4. Trybunał Konstytucyjny, rozstrzygając w sprawie o sygn. SK 18/09, miał świadomość, że ze stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów regulujących podatek od dochodów nieujawnionych korzyść odniosą podatnicy uczciwi oraz nieuczciwi. Problem polegał jednak na tym, iż przy całkowicie wadliwie skonstruowanych przepisach prawnych nie można było wyeliminować z systemu prawnego jedynie pewnych wyrażonych w tych przepisach treści normatywnych, zagrażających sytuacji prawnej tylko podatników uczciwych. Tym samym konieczne stało się pozbawienie mocy obowiązującej art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. i art. 68 § 4 o.p. w całości.

W wyroku z 18 lipca 2013 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że sama instytucja podatku od dochodów nieujawnionych jest niewątpliwie wymierzona w jednostki niewywiązujące się z obowiązków podatkowych wobec państwa. Podkreślił jednak, że w kształcie nadanym jej przez prawodawcę oraz wobec wadliwej praktyki jej stosowania „regulacja ustawowa nie gwarantuje (...), że podatek od dochodów nieujawnionych nie zostanie ustalony w wypadku podatnika, który uregulował zobowiązanie podatkowe, lub podatnika, w wypadku którego takie zobowiązanie w ogóle nie powstało”.

Okoliczność, że wśród beneficjentów wyroku z 18 lipca 2013 r. są podatnicy nieuczciwi – jakkolwiek nie ma znaczenia w kontekście uprawnienia wynikającego z art. 190 ust. 4 Konstytucji, aktualizującego się w następstwie stwierdzenia niezgodności regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, a nie z powodu takiej albo innej oceny postępowania zainteresowanego – może jednak uzasadniać podjęcie działań mających na celu minimalizację przynajmniej niektórych negatywnych konsekwencji finansowych dla państwa, a tym samym dla ogółu obywateli. Znajduje to usprawiedliwienie w zasadzie sprawiedliwości społecznej.

Gdyby okazało się, że dokonanie – po uchyleniu we właściwych postępowaniach wznowieniowych decyzji ustalających podatek od dochodów nieujawnionych – natychmiastowego zwrotu uiszczonych należności podatkowych prowadziłoby do zakłócenia stabilności finansowej państwa, dopuszczalne wydaje się ustanowienie regulacji szczególnej, przewidującej ratalną spłatę powstałych nadpłat w pewnym okresie.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

45

POSTANOWIENIE z dnia 2 kwietnia 2014 r. **Sygn. akt SK 26/13**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Piotr Tuleja – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 2 kwietnia 2014 r., skargi konstytucyjnej O.T-Ś. o zbadanie zgodności:

art. 157 ust. 1 i 1a w związku z art. 156 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.) z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 78 i art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

I

1. O.T.-Ś. (dalej: skarżąca) skierowała do Trybunału Konstytucyjnego 25 lutego 2013 r. skargę konstytucyjną, wnosząc o zbadanie zgodności art. 157 ust. 1 i 1a w związku z art. 156 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej: u.g.n.) z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 78 i art. 2 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego:

1.1.1. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, złożonej 25 maja 2012 r., skarżąca wniosła o uchylenie dwóch negatywnych opinii Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych we Wrocławiu (dalej: Stowarzyszenie) o wykonanych przez nią operatach szacunkowych.

Przed złożeniem skargi do sądu, skarżąca w piśmie z 24 sierpnia 2011 r. w kolejnych pismach skierowanych do Stowarzyszenia, zakwestionowała legalność opinii wydanych przez członków Stowarzyszenia. W piśmie z 28 marca 2012 r. wezwała Stowarzyszenie do usunięcia naruszenia prawa przez podjęcie wiążącego rozstrzygnięcia. Zdaniem skarżącej, za takie rozstrzygnięcie nie można uznać pisma Stowarzyszenia z 12 października 2011 r., w którym zabrakło odniesienia się do żądania skarżącej i pouczenia o środkach zaskarżenia.

Skarżąca wniosła, by sąd – w wypadku uznania za przedwczesne żądania uchylenia negatywnych opinii – przyjął, że jest to skarga na bezczynność Stowarzyszenia. Alternatywność żądania skargi skarżąca uzasadniła tym, że w sprawie nie istnieją uregulowania prawne określające proceduralne możliwości rzeczoznawcy, którego operaty zostały zakwestionowane.

1.1.2. Postanowieniem z 6 lipca 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu odrzucił skargę skarżącej.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia WSA wskazał, że zaskarżone opinie, sporządzone przez Stowarzyszenie, nie mogą zostać zaliczone w szczególności do czynności czy aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270; dalej: p.p.s.a.). Zgodnie z brzmieniem tego przepisu *in fine* i wypracowanymi przez doktrynę oraz orzecznictwo kryteriami przepis ten reguluje sytuację, w której istnieje ścisły i bezpośredni związek między działaniem (zaniechaniem określonego działania) organu administracji, a możliwością korzystania z uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem dokonującym danej czynności.

Ocena prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego, o której mowa w art. 157 u.g.n., nie jest więc – zdaniem WSA – aktem administracyjnym, będącym władczym działaniem organu administracji, skierowanym na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych. Ocena ta wynika z faktu przynależności skarżącej do danej organizacji społecznej (tj. organizacji rzeczoznawców majątkowych) i jest jedynie ustaleniem, czy przyjęte podejście, metoda i technika szacowania zastosowane przez rzeczoznawcę były wadliwe czy też nie. WSA podkreślił, że Stowarzyszeniu przypisany został charakter organizacji zawodowej jedynie dla potrzeb stosowania przepisów u.g.n. i zasadniczo jest ono tylko organizacją społeczną posiadającą osobowość prawną, zrzeszającą dobrowolnie rzeczoznawców zajmujących się problematyką wyceny nieruchomości; jego zadaniem jest rozwiązywanie problemów środowiska rzeczoznawców majątkowych. WSA zaznaczył, że w § 6 statutu Stowarzyszenia (w brzmieniu ustalonym 18 czerwca 2007 r.) wskazano, iż podstawowym celem Stowarzyszenia jest wyrażanie dążeń i osiągnięć środowiska rzeczoznawców majątkowych, dbanie o wizerunek środowiska i zawodu, a także występowanie w ich interesach i potrzebach wobec władz państwowych, samorządowych i organizacji społecznych. Swój podstawowy cel Stowarzyszenie realizuje w szczególności przez: „Opiniowanie i ocenę operatów szacunkowych rzeczoznawców majątkowych pod względem ich rzetelności i realizacji wymogów przewidzianych prawem”. A zatem Stowarzyszenia nie można było uznać za organ powołany z mocy prawa do załatwiania spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej. Mając na uwadze, że operaty szacunkowe sporządzane przez rzeczoznawców majątkowych odgrywają ważną rolę w prawidłowym funkcjonowaniu systemu określania wartości przedmiotu wyceny, ustawodawca uznał, że należy stworzyć dodatkową możliwość (art. 157 u.g.n.) dokonania oceny prawidłowości tych operatów przez kompetentny podmiot, za jaki uznał „organizacje zawodowe” zrzeszające osoby zawodowo wykonujące czynności rzeczoznawców majątkowych. Ocena prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego jest zatem uprawnieniem i obowiązkiem danej organizacji zawodowej. WSA wyraził pogląd, że ponieważ wcześniej taki obowiązek nie ciążył na organach administracji samorządowej ani rządowej, więc trzeba przyznać, że czynność ta należy do zadań własnych organizacji. Dlatego też wykonując ją, organizacja

zawodowa nie jest związana przepisami kodeksu postępowania administracyjnego (z wyjątkiem instytucji wyłączenia uregulowanej w art. 24 k.p.a.).

1.1.3. Od postanowienia WSA skarżąca złożyła skargę kasacyjną, którą Naczelny Sąd Administracyjny – Izba Gospodarcza oddalił postanowieniem z 17 października 2012 r. (sygn. akt II GSK 1499/12).

W ocenie NSA, zaskarżone przez skarżącą oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego nie mają charakteru decyzji, aktu lub czynności określonej w art. 3 § 2 i 3 p.p.s.a. Sama ocena nie stanowi o przyznaniu stronie praw lub nałożeniu na nią obowiązków (co jest istotą aktów prawnych będących przedmiotem kognicji sądu administracyjnego), ale jest sposobem oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę. Podstawę materialnoprawną zaskarżonych ocen stanowi art. 157 u.g.n., wedle którego organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych dokonuje oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego. Ewentualna negatywna ocena operatu szacunkowego wskazuje na stwierdzone uchybienia, natomiast w żaden sposób nie wiąże się z przyznaniem, stwierdzeniem albo uznaniem uprawnienia bądź też obowiązków wynikających z przepisów prawa i tym samym nie może podlegać zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Z tych też względów – zdaniem NSA – należało uznać, że zaskarżone oceny dokonane przez Stowarzyszenie badające operaty szacunkowe pod względem ich rzetelności i realizacji wymogów przewidzianych prawem, nie są zaskarżalne do sądu administracyjnego.

1.2. W ocenie skarżącej, art. 157 ust. 1 i 1a w związku z art. 156 ust. 1 u.g.n. jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 78 i art. 2 Konstytucji.

W skardze konstytucyjnej wyprowadzono zarzut, że zakwestionowane przepisy są niekonstytucyjne, ponieważ nie przewidują odwołania do sądu administracyjnego od opinii wydawanej przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych w sprawie negatywnej oceny operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego. Zdaniem skarżącej, zaskarżone przepisy ustawy naruszają prawo do sądu (art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji) w związku z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a także zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), odczytywanej przez pryzmat uchybienia regułom przyzwoitej legislacji, przez ustanowienie w art. 157 u.g.n. niespełniającej warunku jasności i dostatecznej przejrzystości normy blankietowej, umożliwiającej formułowanie dowolnych kryteriów oceny operatu szacunkowego.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 13 grudnia 2013 r. przedłożył w imieniu Sejmu wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej i wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Sejm uznał, że w niniejszej sprawie zastrzeżenie budzi spełnienie ustawowej przesłanki skargi konstytucyjnej, odnoszącej się do wymogu wyczerpania drogi prawnej, o której mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK, co z kolei – w świetle wymogów przewidzianych w art. 79 Konstytucji – nasuwa wątpliwości co do legitymowania się przez skarżącą „ostatecznym” orzeczeniem w sprawie.

2.2. W opinii Sejmu, w niniejszej sprawie należy przyjąć, że kontekst zaskarżenia i linia argumentacyjna skargi konstytucyjnej powinny skłonić do takiego uściślenia intencji skarżącej, aby ewentualnej ocenie konstytucyjnej podlegało sugerowane pominięcie drogi do sądu, jako naruszenie generalnego wymogu instytucjonalnego. Skoro Konstytucja nie przesądza o właściwości sądu *expressis verbis*, co do zasady nie można powoływać się na prawo konstytucyjne do rozpoznania sprawy przez konkretny sąd (w subiektywnym przekonaniu skarżącej najbardziej odpowiedni, np. sąd administracyjny, a nie inny, np. sąd powszechny). Ponadto, w świetle uzasadnienia skargi konstytucyjnej, nie sposób również wywieść takiej argumentacji, która dowodziłaby pominięcia w skarżonych przepisach drogi odwoławczej właśnie do sądu administracyjnego i żadnego innego. Skarżąca nie odnosi się szczegółowo do tego zagadnienia, poprzestając na sformułowaniu ogólnych zarzutów naruszenia różnych aspektów art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Przyjmując, że intencją skarżącej było zakwestionowanie art. 157 ust. 1 i 1a w związku z art. 156 ust. 1 u.g.n. ze względu na brak drogi do sądu w ogóle, a nie brak drogi do sądu administracyjnego, Sejm rozważył, czy postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego jest orzeczeniem ostatecznie rozstrzygającym o przysługującym skarżącej konstytucyjnym prawie do sądu.

2.3. Oceniając skargę konstytucyjną, Sejm wskazał, że zgodnie z art. 177 Konstytucji obowiązuje domniemanie właściwości sądów powszechnych we wszystkich sprawach, za wyjątkiem ustawowo zastrzeżonych dla

innych sądów. Takie znaczenie przywołanego przepisu, który w swej treści – przez posłużenie się pojęciem „sprawy” – nawiązuje do art. 45 ust. 1 Konstytucji, tworzy obowiązek rozpoznania wszelkich praw objętych gwarancją prawa do sądu. Do zainicjowania postępowania przed sądem powszechnym nie jest potrzebna pozytywna norma przewidująca taką możliwość, albowiem w żadnym wypadku milczenie ustawodawcy nie może zawężyć prawa do sądu i prowadzić do interpretacji sprzecznej z Konstytucją. Znaczący to, że z samej Konstytucji wynika obowiązek rozpatrzenia sprawy wniesionej do sądu powszechnego w wypadku, gdy nie ma wyraźnych przepisów określających właściwość innych sądów. Dopiero ustalenie, przy orzekaniu o swej właściwości przez sąd administracyjny, że sprawa obejmuje kontrolę działalności administracji publicznej, powoduje uchylenie domniemania wynikającego z art. 177 Konstytucji i zwalnia sąd powszechny z obowiązku rozpatrzenia sprawy. Zasada ta znajduje następnie swoje odzwierciedlenie we właściwych przepisach proceduralnych.

2.4. Podsumowując swoje stanowisko, Sejm wskazał, że z faktu, iż – po pierwsze – nie obowiązuje szczegółowy przepis, który wskazywałby wprost adekwatną drogę sądową w sprawie oceny prawidłowości operatu majątkowego wydanego przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych, oraz – po drugie – sądy administracyjne uznały się za niewłaściwe, nie wynika jednak, że obalone zostało konstytucyjne domniemanie właściwości sądów powszechnych, a skarżąca została zwolniona z obowiązku skorzystania z ogólnych mechanizmów odwoławczych przewidzianych przez system prawa. Należy przyjąć, że postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie zamknęło drogi do wszczęcia postępowania cywilnego, w którym sąd ma bezwzględny konstytucyjny obowiązek rozpoznać sprawę co do istoty. Postanowienie NSA wprowadziło wyczerpało tok instancyjny przed sądami administracyjnymi, ale nie pozbawiło definitywnie skarżącą prawa do sądu. Trybunał Konstytucyjny powinien być zaangażowany do rozstrzygnięcia sporów prawnych dopiero wówczas, gdy bezspornie zostanie potwierdzone, że obowiązujące środki działania nie chronią konstytucyjnych praw i wolności jednostki albo nie są dostatecznie efektywne. Ciężar wykazywania tej przesłanki ciąży na skarżącej. W innym wypadku Trybunał Konstytucyjny musiałby podejmować czynności nie jako organ subsydiarny, działając z pozycji *ultima ratio*, ale także mimo formalnego braku potwierdzenia, że powszechnie dostępne środki prawne należą i w sposób pełny chronią prawa podstawowe. Z tej perspektywy postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie było „ostateczne” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Sejmu, skarga konstytucyjna musi być zatem uznana za przedwczesną, co pociąga za sobą konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

3. Prokurator Generalny w stanowisku z 27 września 2013 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

3.1. Prokurator Generalny wskazał, że podniesiony przez skarżącą problem konstytucyjny odnosi się do braku możliwości odwołania, zarówno w administracyjnym toku instancji, jak i w drodze postępowania przed sądem, od opinii organizacji zawodowej rzeczoznawców, zawierającej negatywną ocenę operatu szacunkowego. Natomiast skarżąca nie podważa konstytucyjności zawartych w kwestionowanych przepisach norm, zgodnie z którymi rzeczoznawca majątkowy sporządza operat szacunkowy, a oceny prawidłowości tego dokumentu dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych. Tym samym skarżąca neguje jedynie brak procedury odwoławczej od sformułowanej przez tę organizację oceny. Innymi słowy, w skardze został sformułowany zarzut pominięcia prawodawczego.

W rozpatrywanym wypadku, dopuszczalne byłoby uregulowanie w art. 157 u.g.n., zwłaszcza w odrębnym ustępie, procedury odwoławczej od wydawanych przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych ocen operatów szacunkowych.

3.2. Zdaniem Prokuratora Generalnego, dla zajęcia stanowiska w niniejszej sprawie najistotniejsze jest ustalenie, czy przed wniesieniem skargi konstytucyjnej skarżąca wyczerpała drogę sądową.

Skarżąca za ostateczne orzeczenie w swojej sprawie uznaje postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie oddalające jej skargę kasacyjną. Sądy administracyjne nie wydały w jej sprawie merytorycznych rozstrzygnięć, stojąc na stanowisku, że oceny operatu szacunkowego nie mają charakteru decyzji, aktu lub czynności określonych w art. 3 § 2 i 3 p.p.s.a., a zatem nie są zaskarżalne do sądu administracyjnego.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie zwracał uwagę, że w związku z przysługującą ustawodawcy swobodą wyboru sądu, wynikającą z art. 176 ust. 2 Konstytucji, nie można w świetle ustawy zasadniczej formułować prawa podmiotowego do rozpoznawania określonego rodzaju sprawy przez sąd administracyjny. Z kolei,

z dyspozycji art. 177 Konstytucji wynika, spoczywający na sądach powszechnych, zasadniczy ciężar sprawowania wymiaru sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej, a ich właściwość jest nijako domniemana, co oznacza, że w braku wyraźnego zastrzeżenia ustawowego, to właśnie sądy powszechne właściwe są do rozpatrzenia sprawy.

3.3. Prokurator Generalny podkreślił, że podany w skardze konstytucyjnej zakres zaskarżenia art. 156 ust. 1 i art. 157 ust. 1 i 1a u.g.n. wskazuje, iż w wypadku uregulowania w nich procedury odwoławczej możliwe byłoby rozpoznanie skarg wnoszonych do sądów administracyjnych. Sądy te, odwołując się do literalnego brzmienia drugiego z wymienionych przepisów, odmówiły rozpoznania wniesionej do nich sprawy. Fakt ten nie wyczerpuje jednak drogi sądowej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Skarżąca nie skorzystała z możliwości, jakie daje jej art. 199¹ k.p.c. i nie zwróciła się do sądów powszechnych o ochronę swoich praw.

W świetle powyższych argumentów, Prokurator Generalny uznał skargę konstytucyjną za przedwczesną, a przeprowadzone przez skarżącą postępowania przed sądami administracyjnymi, poprzedzające złożenie przez nią skargi konstytucyjnej, za niewyczerpujące drogi sądowej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

W konsekwencji niespełnienia przesłanki formalnej, decydującej o dopuszczalności wniesienia skargi konstytucyjnej, zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot skargi konstytucyjnej.

1.1. W skardze konstytucyjnej został zakwestionowany art. 157 ust. 1 i 1a w związku z art. 156 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej: u.g.n.).

Zgodnie z art. 157 ust. 1 u.g.n.: „Oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące od dnia zawarcia umowy o dokonanie tej oceny, mając na względzie następujące zasady: 1) organizacja zawodowa wyznacza zespół oceniający w składzie co najmniej 2 rzeczoznawców majątkowych; 2) w ocenie nie mogą brać udziału rzeczoznawcy majątkowi, wobec których zachodzą przesłanki wymienione w art. 24 Kodeksu postępowania administracyjnego lub inne przesłanki, które mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności”.

Stosownie do dyspozycji art. 157 ust. 1a u.g.n.: „Operat szacunkowy, w odniesieniu do którego została wydana ocena negatywna, od dnia wydania tej oceny traci charakter opinii o wartości nieruchomości, o której mowa w art. 156 ust. 1. Z dniem wydania oceny negatywnej organizacja zawodowa publikuje przez okres 12 miesięcy na swojej stronie internetowej informację o tej ocenie”.

Wskazany, jako związkowy, art. 156 ust. 1 u.g.n. stanowi: „Rzeczoznawca majątkowy sporządza na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego”.

Przywołane przepisy powierzają organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych prawo oceny prawidłowości sporządzenia operatów szacunkowych. Prawo to ustawa przydaje organizacji na zasadach wyłączności, co oznacza, że tylko ta organizacja, w oparciu o procedurę określoną w ustawie, jest niepodzielnie umocowana do weryfikacji operatów szacunkowych. W tym względzie korporacja zawodowa zyskuje w systemie prawnym pozycję monopolistyczną w zakresie sprawowania nadzoru na prawidłowością sporządzania operatów szacunkowych. Ocena taka sporządzana jest na podstawie umowy zawartej pomiędzy organizacją a podmiotem (osobą) zainteresowaną. Negatywna weryfikacja operatu powoduje, że traci on charakter prawny właściwy dla opinii o wartości nieruchomości, a informacja ta, wraz z przywołaniem imienia i nazwiska rzeczoznawcy, który zakwestionowany dokument sporządził, umieszczana jest przez okres roku na stronie internetowej właściwej organizacji zawodowej.

1.2. Skarżąca wywiodła w skardze konstytucyjnej, że na podstawie zakwestionowanej regulacji (art. 157 ust. 1 i 1a u.g.n.) w sposób ostateczny orzeczono o jej prawach lub wolnościach określonych w Konstytucji. Wojewódzki Sąd Administracyjny odrzucił skargę na opinie Stowarzyszenia, zaś Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną od postanowienia WSA. W ocenie obydwu sądów, opinie wydane przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych nie są zaliczane do czynności, czy aktów, o których mowa w art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270).

W konsekwencji, tak ukształtowana regulacja, niepozwalająca na przypisanie ocenie prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego charakteru aktu administracyjnego, w myśl przepisów ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skutkuje – zdaniem skarżącej – zamknięciem drogi sądowej, a więc przede wszystkim naruszeniem art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. W skardze konstytucyjnej wyprowadzono zatem zarzut, że zakwestionowane przepisy są niekonstytucyjne w zakresie, w jakim nie przewidują odwołania do sądu administracyjnego od opinii wydawanej przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych w sprawie negatywnej oceny operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego.

1.3. Zakwestionowany przepis, w ocenie skarżącej, narusza prawo do sądu rzeczoznawcy majątkowego, którego operat szacunkowy został poddany ocenie organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych – przez zamknięcie drogi sądowej do dochodzenia przez tę osobę jej naruszonych wolności, takich jak wolność wykonywania zawodu (art. 65 Konstytucji). Zdaniem skarżącej, w niniejszym przypadku, rzeczoznawcy majątkowi pozbawieni zostali również konstytucyjnie gwarantowanego prawa do ochrony czci i dobrego imienia (art. 47 Konstytucji).

1.4. Zarzuty skarżącej zostały również powiązane z naruszeniem przez kwestionowaną regulację art. 2 Konstytucji w ten sposób, że nie spełnia ona kryterium jasności oraz precyzyjności, a sama metoda zastosowanej techniki legislacyjnej odwołuje się do metody blankietowej. Regulacja ustawowa, zastrzegająca dla organizacji rzeczoznawców majątkowych prawo do oceny operatów szacunkowych, nie przewiduje żadnych kryteriów, w oparciu o które taka ocena miałaby zostać przeprowadzona. Przepisy te zostały zatem uchwalone z naruszeniem zasady prawidłowej legislacji i wynikającej z niej zasady dostatecznej określoności przepisów prawa, zasady zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa, zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady proporcjonalności.

2. Warunki rozpoznania skargi konstytucyjnej.

2.1. Skarga konstytucyjna poddawana jest wstępnemu rozpoznaniu, w ramach którego Trybunał Konstytucyjny dokonuje weryfikacji, czy odpowiada ona warunkom formalnym oraz czy nie jest oczywiście bezzasadna. Postanowienie o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału Konstytucyjnego nie przesądza jednak ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia. Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, badanie czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, konieczne jest na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie (zob. m.in. postanowienia TK z: 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51; 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 8 stycznia 2013 r., sygn. SK 15/10, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 9). Trybunał rozpoznając sprawę, nawet po jej skierowaniu do rozpatrzenia na rozprawie, nie jest związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym wstępne rozpoznanie. Kontrolując istnienie pozytywnych oraz brak ujemnych przesłanek procesowych Trybunał może także dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydawanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie TK z 25 lipca 2012 r., sygn. SK 13/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 93).

2.2. Skarga konstytucyjna, jako instrument ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek, musi spełniać przesłanki określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK. Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o TK w skardze należy:

a) po pierwsze, wskazać przepis, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego, i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją;

b) po drugie, konieczne jest wskazanie, jakie konstytucyjne wolności i prawa, i w jaki sposób zostały naruszone. W tym zakresie na skarżącym spoczywa obowiązek uprawdopodobnienia, że zaskarżone przepisy są źródłem naruszenia tych wolności lub praw;

c) po trzecie, niezbędne jest uzasadnienie skargi, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego.

2.3. *Meritum* zarzutu sformułowanego przez skarżącą, mającego istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia o dopuszczalności skargi konstytucyjnej, w sposób przesądzający o konieczności dalszego merytorycznego jej rozpoznania, związane jest z faktem, że sądy administracyjne obydwu instancji odrzuciły środki prawne, przy użyciu których kwestionowała ona prawidłowość sporządzenia ocen operatów przez organizację rzeczoznawców majątkowych. Zdaniem skarżącej, ma to świadczyć o naruszeniu zagwarantowanego konstytucyjnie prawa do sądu,

albowiem kwestionowane przepisy nie zawierają żadnej regulacji, która pozwoliłaby na zainicjowanie efektywnego postępowania sądowego, gwarantującego wydanie orzeczenia merytorycznego. Celem tego postępowania miała być ochrona wolności wykonywania zawodu (art. 65 Konstytucji) oraz ochrona czci i dobrego imienia (art. 47 Konstytucji) rzeczoznawcy majątkowego, wobec którego ustawa nie przewiduje możliwości kwestionowania przed sądem prawidłowości oceny sporządzonej przez organizację rzeczoznawców majątkowych.

3. Analiza skargi konstytucyjnej.

3.1. Wydanie rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie uzależnione jest przede wszystkim od zbadania charakteru prawnego postępowania, o którym mowa w art. 157 u.g.n., a także wskazania na cel sporządzania operatu szacunkowego oraz udziału tego dokumentu w kształtowaniu pozycji prawnej osób trzecich oraz samego rzeczoznawcy majątkowego.

Obowiązująca ustawa o gospodarce nieruchomościami wprowadziła szczególny tryb kwestionowania prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego, przez poddanie go pod ocenę podmiotu wyspecjalizowanego, jakim jest organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych. Możliwość dokonywania weryfikacji została tej organizacji powierzona na zasadach wyłączności, co oznacza, że jest to jedyna droga, w ramach której zainteresowany może domagać się oceny tego dokumentu. Czynność ta odbywa się na podstawie umowy zawartej z organizacją zawodową a osobą trzecią, przy jednoczesnym zastrzeżeniu warunku, że gdy operat szacunkowy został przygotowany przez osoby powołane lub ustanowione przez sąd, o ocenę operatu może wnioskować tylko sąd. Skutkiem wydania oceny negatywnej jest utrata przez operat szacunkowy waloru opinii o wartości nieruchomości w rozumieniu art. 156 ust. 1 u.g.n. Przewidziany przez ustawę instrument kwestionowania prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego służy zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu prawnego, między innymi chroniąc rynek nieruchomości przed nadużyciami, gwarantując konstytucyjne prawo własności oraz realizując szereg innych celów szczególnych, również określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Należy dodatkowo podkreślić, że sam operat szacunkowy przygotowany przez rzeczoznawcę majątkowego w oparciu o dyspozycję art. 156 ust. 1 u.g.n. jest sporządzany zasadniczo w dwóch wypadkach, a mianowicie na indywidualne zlecenie zainteresowanego podmiotu, przykładowo w związku z obrotem nieruchomością, a przez to potrzebą upewnienia się co do jej rynkowej wartości (art. 150 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 u.g.n.), albo też na żądanie organu administracji publicznej lub wezwanie sądu – w związku z toczącym się konkretnym postępowaniem, przykładowo na potrzeby zbycia nieruchomości w drodze przetargu (art. 67 u.g.n.), w celu ustalenia wysokości odszkodowania w postępowaniu wywłaszczeniowym (art. 130 u.g.n.) lub wymierzenia opłaty adiacenckiej (art. 146 u.g.n.). Operat jest podstawą orzeczenia kończącego postępowanie, jest więc jednym z elementów kształtujących sytuację faktyczną i prawną stron postępowania, zaś biegły rzeczoznawca, który taki dokument przygotował, nie jest nigdy stroną takiego postępowania. Ustalenia zawarte w takim dokumencie nie dotyczą bowiem jego sytuacji prawnej, nie mają wpływu na jego prawa lub obowiązki, oddziałują natomiast na osoby trzecie.

Nie bez powodu ustawa wprowadza skutek w postaci derogacji z systemu prawnego operatu szacunkowego, w odniesieniu do którego została wydana ocena negatywna przez organizację zawodową. Zgodnie z art. 157 ust. 1a u.g.n., operat szacunkowy, w odniesieniu do którego została wydana ocena negatywna, od dnia wydania tej oceny traci charakter opinii o wartości nieruchomości, o której mowa w art. 156 ust. 1 u.g.n. Instytucja ta jest ukierunkowana na zapewnienie odpowiedniego stopnia ochrony praw i wolności poszczególnych podmiotów, które zostały ukształtowane przez fakt sporządzenia operatu szacunkowego i konsekwencje z tego wynikające. W tym kontekście biegły rzeczoznawca nie jest stroną postępowania weryfikacyjnego, o którym mowa w art. 157 u.g.n., nie są również do niego adresowane rozstrzygnięcia wydane w jego toku. Przedmiotem ochrony w takim postępowaniu nie są prawa rzeczoznawcy, a sytuacja prawna podmiotów, która uległa aktualizacji w oparciu o sporządzony przez niego operat szacunkowy.

3.2. Oceniając niniejszą skargę konstytucyjną, należy pamiętać, że przyznanie przez ustawodawcę środków prawnych umożliwiających wzruszenie oceny operatu szacunkowego mogłoby prowadzić do zmiany sytuacji prawnej stron postępowania na potrzeby którego operat był sporządzany. Co więcej, legitymacja do zainicjowania postępowania prowadzącego do takiej weryfikacji nie spoczywałaby w dyspozycji osób bezpośrednio zainteresowanych dokonaniem takiej oceny, a byłaby przyznana rzeczoznawcy, którego dobra w takim postępowaniu nie mogą zostać naruszone. Godziłoby to w bezpieczeństwo obrotu prawnego, czasem usankcjonowanego upływem długiego okresu, a bezpośrednio mogłoby prowadzić do naruszenia wartości konstytucyjnych tychże

osób trzech, co odbywałoby się bez ich wiedzy i aprobaty lub nawet mogłoby prowadzić do udaremnienia przyznania im przewidzianej przez ustawę ochrony.

Prawa konstytucyjne, których ochrony domaga się skarżąca, w postaci prawa do ochrony czci i dobrego imienia (art. 47 Konstytucji) oraz wolności wykonywania zawodu (art. 65 Konstytucji), nie są przedmiotem postępowania prowadzonego na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nie mogłyby być one zatem przedmiotem ochrony w toku ewentualnego postępowania sądowego, do którego otwarcia drogi domaga się skarżąca. W przebiegu takiego postępowania weryfikacji podlegałaby bowiem jedynie prawidłowość sporządzenia oceny operatu szacunkowego przez organizację rzeczoznawców, a nie okoliczność naruszenia, przez tak sformułowaną ocenę, praw podmiotowych przynależnych skarżącej. Omawiana ustawa, instytucje w niej zawarte oraz procedury przewidziane w jej treści ukierunkowane są na ochronę wskazywanych już wartości konstytucyjnych, w tym sytuacji prawnej recypientów operatu szacunkowego, a nie na zagwarantowanie praw podmiotowych powołanych przez skarżącą. *Prima facie* nie można jednak wykluczyć sytuacji, w której ocena dokonana przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych będzie naruszać prawo wynikające z art. 47 oraz art. 65 Konstytucji, a zaskarżone przepisy będą źródłem takiego naruszenia.

3.3. Poczynione wyżej ustalenia warunkują ocenę dopuszczalności skargi konstytucyjnej w zakresie uprawdopodobnienia przez skarżącą naruszenia jej prawa do sądu przez jego nieproporcjonalne ograniczenie.

Zgodnie z dyspozycją art. 177 Konstytucji „Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”. Z przepisu tego wynika, że „to na sądach powszechnych spoczywa zasadniczy ciężar sprawowania wymiaru sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej, a ich właściwość jest niejako domniemana, co oznacza, że w braku wyraźnego zastrzeżenia ustawowego, to właśnie sądy powszechne właściwe są do rozpatrzenia sprawy” (wyrok TK z 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 100). Przywołane domniemanie drogi sądowej na rzecz sądów powszechnych należy jednak odczytywać w związku z treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarantującym prawo do sądu właściwego. Takie kryterium odnosi się zaś do „rozpoznania sprawy przez sąd, którego tryb postępowania jest najbardziej adekwatny do rozstrzygnięcia «sprawy», o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji” (postanowienie sygnalizacyjne TK z 7 sierpnia 2009 r., sygn. S 5/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 121), a więc „sąd, który jest w myśl przepisów ustaw właściwy do rozpoznania sprawy ze względu na uregulowania dotyczące jego właściwości rzeczowej, miejscowej i funkcjonalnej oraz który orzeka we właściwym składzie. Ponadto, aby uznać, że zostało spełnione konstytucyjne wymaganie co do sądu właściwego, sprawa musi być rozpoznana przez sąd właściwy w znaczeniu przedmiotowym, a więc przez sąd, któremu powierzony został określony rodzaj spraw (np. cywilnych czy administracyjnych) – (por. W. Sanetra, *Sąd właściwy w rozumieniu Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” nr 9/2011, s. 13)” – (wyrok TK z 13 marca 2012 r., sygn. P 39/10, OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 26). Z powyższego wynika, że ustawa powinna zastrzec rozpatrywanie spraw na rzecz innych sądów, o ile są one właściwe do rozpoznania tych spraw w przedstawionym wyżej rozumieniu, wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca ma przy tym obowiązek zagwarantować prawo rozpoznania sprawy nie przez jakikolwiek sąd, ale przez sąd właściwy.

Należy również uwzględnić okoliczność, że realizacja prawa do sądu wiąże się niejednokrotnie z nakładaniem obowiązków na inne osoby w toku właściwego postępowania lub też możliwością zmiany ich sytuacji prawnej w wyniku wydania rozstrzygnięcia sądowego. Z tą drugą sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie – ewentualne podważenie oceny operatu szacunkowego, zainicjowane przez biegłego rzeczoznawcę, mogłoby wpływać na cały przebieg poszczególnych postępowań prowadzonych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami. W konsekwencji mogłoby to oddziaływać lub wręcz weryfikować sytuację prawną stron takich rodzajowo w ustawie określonych postępowań.

W niniejszej sprawie zakresem zaskarżenia objęte są przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, które według sądów administracyjnych oraz samej skarżącej, nie stanowią podstawy wydania aktu o charakterze publicznoprawnym. Takiej cechy pozbawiony jest dokument będący efektem sporządzenia przez organizację zawodową oceny operatu szacunkowego. Konstytucyjnoprawna ocena statusu organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych, charakter powierzonych jej przez ustawę kompetencji oraz istota formułowanej przez stowarzyszenie oceny, mogłaby być dokonana z perspektywy zamknięcia drogi do sądu administracyjnego, gdyby skarga konstytucyjna została złożona przez stronę postępowania, na potrzeby której sporządzany był kwestionowany operat szacunkowy. Dopiero w takim wypadku zachodziłaby konieczność ustalenia, czy istnieją dostateczne sądowe gwarancje oceny legalności działania organów administracji publicznej oraz podmiotu, któremu ustawa powierzyła wykonywanie zadań publicznych. W związku z tym uwzględnienia wymaga okoliczność, że skarżąca nie była stroną postępowania prowadzonego w oparciu o ustawę o gospodarce nieruchomościami.

Wręcz przeciwnie – wykonywała czynności mieszczące się w zakresie administracji publicznej, albowiem organ władzy publicznej powierzył jej sporządzenie operatów szacunkowych.

Sądowa kontrola, sporządzonej przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych oceny operatu szacunkowego, powinna – zdaniem skarżącej – gwarantować ochronę przynależnej jej wolności wykonywania zawodu oraz prawa do ochrony czci i dobrego imienia. Na marginesie należy wskazać, że skarżąca nie uzasadniła w ogóle, na czym miałyby polegać naruszenie wolności wykonywania zawodu przez sporządzenie przedmiotowej oceny. Wskazuje wprawdzie na możliwość nałożenia na nią kary, jednak nie wskazuje podstawy prawnej dla takiego działania. Ze skargi nie wynika, aby kara taka została na nią nałożona. Biorąc zaś pod uwagę okoliczność, że skarga konstytucyjna nie ma charakteru środka *actio popularis*, brak jest jakichkolwiek podstaw do rozważania tego zarzutu. Skarżąca nie wskazuje ponadto powodów, dla których ochronę jej praw miałyby zagwarantować sąd administracyjny, skoro nie była stroną postępowania administracyjnego.

Skarżąca, nie będąc stroną postępowania administracyjnego, na potrzeby którego sporządzała jedynie operaty szacunkowe, nie była również adresatem kończącego je rozstrzygnięcia, które było skierowane do osób trzecich i aktualizowało ich, a nie skarżącą, sytuację prawną. Tymczasem skarżąca upatruje naruszenia przysługującej jej wolności wykonywania zawodu oraz prawa do ochrony czci i dobrego imienia w wydaniu przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych negatywnej oceny sporządzonego przez nią operatu szacunkowego. W tym zakresie brak jest jednak podstaw do sformułowania poglądu, w myśl którego to sąd administracyjny powinien zagwarantować taką ochronę. Sąd administracyjny nie jest sądem właściwym w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji do zapewnienia ochrony dóbr osobistych, ani też szeroko rozumianych roszczeń o charakterze cywilnym lub pracowniczym. Ustalenie sądu właściwego w sprawie skarżącej wymaga uwzględnienia tego, że kwestionowana przez nią ocena prawidłowości sporządzenia operatu, wykonana przez organizację zawodową, może być przeprowadzona na gruncie właściwego postępowania cywilnego lub nawet karnego. W odniesieniu do tego pierwszego, droga sądowa do wydania rozstrzygnięcia merytorycznego jest tym bardziej otwarta, że skarżąca dysponuje już prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego, który to sąd uznał się w tej sprawie za niewłaściwy. Dopiero nieuzyskanie sądowej ochrony we wskazanym wyżej zakresie uzasadniałoby zarzut naruszenia prawa do sądu kierowany przeciwko przywołanym przepisom ustawy o gospodarce nieruchomościami.

3.4. Podsumowując, skarżąca nie uprawdopodobniła, w jaki sposób zaskarżone przepisy naruszają jej prawo do sądu. Domaganie się przez skarżącą zagwarantowania jej ochrony przez sądy administracyjne nie spełnia wymogu wskazanego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z trzech powodów. Po pierwsze, skarżąca nie była stroną żadnego postępowania administracyjnego, którego rozstrzygnięcie wymagałoby sądowej kontroli. Po drugie, skarżąca, domagając się sądowej ochrony dóbr osobistych i wolności wykonywania zawodu, nie wzięła pod uwagę, że sąd administracyjny nie jest sądem właściwym dla zagwarantowania tych praw. Po trzecie, w zakresie naruszenia wolności wykonywania zawodu skarżąca nie wskazała, na czym naruszenie tej wolności w jej przypadku miałyby polegać.

Niemożność rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny zarzutu naruszenia prawa do sądu skutkuje też niemożnością rozpoznania zarzutu naruszenia art. 78 Konstytucji. Stwierdzenie ewentualnego naruszenia prawa do zaskarżania orzeczeń uwarunkowane jest bowiem dokonaniem ustalenia skuteczności sądowej ochrony praw skarżącej. Dopiero stwierdzenie braku możliwości kwestionowania przed sądem oceny, o której mowa w art. 157 ust. 1 u.g.n., w zakresie ochrony dóbr osobistych skarżącej, stwarzałoby podstawę dla dokonania oceny zarzutu naruszenia art. 78 Konstytucji.

Podstawy skargi konstytucyjnej nie może stanowić zarzut naruszenia, przez wprowadzenie blankietowej regulacji, art. 2 Konstytucji. Tak sformułowany zarzut nie odwołuje się bowiem do wolności i praw skarżącej.

Brak uprawdopodobnienia naruszenia konstytucyjnych praw przez zaskarżoną regulację ustawy o gospodarce nieruchomościami powoduje, że skarga konstytucyjna nie spełnia również wymogu wskazanego w art. 79 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego zaskarżone przepisy powinny być źródłem naruszenia konstytucyjnych praw wskazanych w skardze konstytucyjnej.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

46

POSTANOWIENIE
z dnia 2 kwietnia 2014 r.
Sygn. akt SK 26/13

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Piotr Tuleja – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 2 kwietnia 2014 r., wniosku pełnomocnika skarżącej O.T.-Ś.
– adwokat Marty Derlatki, o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić wniosku.

UZASADNIENIE

1. Adwokat Marta Derlatka, jako pełnomocnik skarżącej, wniosła wraz ze skargą konstytucyjną, na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) o zasądzenie na rzecz skarżącej, według norm przepisanych, zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

2. Postanowieniem z 2 kwietnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej skarżącej, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzył postępowanie w sprawie zbadania zgodności art. 157 ust. 1 i 1a w związku z art. 156 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.) z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 78 i art. 2 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o TK, o zwrocie kosztów postępowania przed Trybunałem orzeka się wraz z wyrokiem uwzględniającym skargę konstytucyjną. W uzasadnionych przypadkach Trybunał może orzec zwrot kosztów postępowania również wówczas, gdy nie uwzględnił skargi konstytucyjnej (art. 24 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK).

Zwrot kosztów postępowania na podstawie art. 24 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK ma charakter wyjątkowy i jest odstępstwem od zasady ogólnej wyrażonej w art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o TK. To znaczy, że pojęcie „uzasadniony przypadek” musi być interpretowane ściśle i nie może podlegać wykładni rozszerzającej. Na wnioskodawcy ciąży obowiązek wykazania, że nawet wtedy, gdy skarga nie zostanie skierowana do rozpoznania na rozprawie, istnieje uzasadniona podstawa do zwrotu kosztów.

Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając wniosek pełnomocnika skarżącej, nie znalazł podstaw do uznania, że zachodzi „uzasadniony przypadek”, który przemawiałby za przyznaniem kosztów postępowania przed Trybunałem.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

47

POSTANOWIENIE
z dnia 8 kwietnia 2014 r.
Sygn. akt SK 15/11

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Mirosław Granat
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Marek Zubik – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 kwietnia 2014 r., skargi konstytucyjnej spółki Przedsiębiorstwo Budowlane „PBR” SA z siedzibą w Wyrzysku o zbadanie zgodności:

art. 84 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, ze zm.) w zakresie, w jakim nie określa czasowego zakresu ponoszenia przez płatnika składek lub inny podmiot odpowiedzialności za przekazanie przez płatnika składek lub inny podmiot nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość, z art. 2, art. 64 i art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. Skargą konstytucyjną z 8 kwietnia 2009 r. spółka Przedsiębiorstwo Budowlane „PBR” SA z siedzibą w Wyrzysku (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 84 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, ze zm.; dalej: ustawa systemowa) z art. 2 Konstytucji „w zakresie w jakim nie określa czasowego zakresu ponoszenia przez płatnika składek lub inny podmiot odpowiedzialności za przekazanie przez płatnika składek lub inny podmiot nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość”.

1.1. Skarżąca zarzuciła temu unormowaniu naruszenie jej konstytucyjnych wolności i praw oraz – na czym skoncentrowała istotną część swej argumentacji – wynikających z art. 2 Konstytucji zasad zaufania do państwa i stanowionego prawa, pewności prawa, której elementem jest stabilizacja stosunków prawnych i prawo do przedawnienia, zasadę ochrony praw nabytych oraz zakaz retroakcji.

1.2. Stan faktyczny i prawny leżący u podstaw wniesienia skargi konstytucyjnej był następujący.

Decyzją z 12 lutego 2007 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych zobowiązał skarżącą do zwrotu 775,57 zł tytułem nienależnie wypłaconych świadczeń wraz z odsetkami w związku z podaniem przez Przedsiębiorstwo Budownictwa Rolniczego w Wyrzysku – poprzednika prawnego skarżącej (tj. płatnika składek) – nieprawdziwych danych, które miały wpływ na wysokość świadczeń z ubezpieczenia społecznego osoby zatrudnionej w Przedsiębiorstwie w okresie od 10 stycznia 1963 r. do 4 grudnia 1990 r. Jak ustalił organ rentowy, w świadectwie pracy sporządzonym w 1990 r. poprzednik prawny skarżącej nie zamieścił adnotacji o przebywaniu ubezpieczonego na urlopie bezpłatnym w okresie od 1 sierpnia do 31 grudnia 1989 r. oraz od 6 stycznia do 2 marca 1990 r. Miało to wpływ na pobieranie przez ubezpieczonego świadczeń w wysokości wyższej, niż należna. Skoro pobranie

przez ubezpieczonego nienależnych świadczeń było spowodowane przekazaniem przez płatnika składek danych nieprawdziwych, to w świetle art. 84 ust. 6 ustawy systemowej obowiązek zwrotu tych świadczeń wraz z odsetkami obciąża płatnika – w tym wypadku następcę prawnego płatnika, czyli skarżącą. Na podstawie art. 84 ust. 3 ustawy systemowej skarżącą zobowiązano do zwrotu świadczeń nienależnych za okres 3 lat przed wydaniem decyzji przez organ rentowy.

Od tej decyzji skarżąca wniosła odwołanie do sądu. Sąd pierwszej instancji zmienił zaskarżoną decyzję na korzyść skarżącej. Uznał bowiem, że organ rentowy nie wykazał, by poprzednik prawny skarżącej przekazał nieprawdziwe dane mające wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość, w rozumieniu art. 84 ust. 6 ustawy systemowej. Nie można było zatem skarżącej przypisać odpowiedzialności prawnej i obciążyć ją obowiązkiem zwrotu nienależnie wypłaconych świadczeń. Na skutek apelacji wniesionej przez organ rentowy, sąd drugiej instancji zmienił zaskarżony wyrok, ostatecznie oddalając odwołanie skarżącej od decyzji organu rentowego.

1.3. Zdaniem skarżącej zakwestionowany art. 84 ust. 6 ustawy systemowej, przez pominięcie uregulowania przedawnienia roszczenia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o zwrot nienależnie pobranych świadczeń, prowadzi do nieograniczonej w czasie odpowiedzialności płatników składek oraz ich następców prawnych za działania lub zaniechania związane z przekazywaniem organom rentowym informacji mających wpływ na wysokość świadczeń z ubezpieczenia społecznego uzyskiwanych następnie przez ubezpieczonych. Zakwestionowany przepis ma umożliwiać pociągnięcie do odpowiedzialności majątkowej za zdarzenia mające miejsce nawet kilkadziesiąt lat wcześniej. W sprawie leżącej u podstaw tej skargi przepis, na podstawie którego orzeczono o sytuacji prawnej skarżącej, stanowił podstawę przypisania jej odpowiedzialności prawnej za zdarzenie sprzed 18 lat.

W ocenie skarżącej podstawową cechą demokratycznego państwa prawnego jest instytucja przedawnienia, po upływie którego podmioty prywatne i publiczne nie mogą dochodzić swoich roszczeń. Celem przedawnienia ma być w szczególności zapewnienie stabilności stosunków społecznych oraz pewności obrotu. Brak przedawnienia w art. 84 ust. 6 ustawy systemowej przyczynia się do beczynności organów rentowych, które nie są zainteresowane niezwłocznym podjęciem czynności wyjaśniających w celu ustalenia ewentualnych nieprawidłowości w wypełnianiu obowiązków przez płatników składek. W konsekwencji ewentualne nieprawidłowości w rozliczeniach mogą w każdym czasie stać się podstawą przypisania odpowiedzialności majątkowej.

Skarżąca podniosła również zarzut naruszenia zakazu retroakcji. Jej zdaniem ustalenie odpowiedzialności następcy prawnego płatnika składek w art. 84 ust. 6 ustawy systemowej nastąpiło dopiero w 1998 r. Nie istniało natomiast w momencie wystawienia świadectwa pracy, tj. w 1990 r.

1.4. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 19 maja 2009 r. skarżąca została wezwana m.in. do usunięcia braków formalnych przez wskazanie, jakie dokładnie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącej zostały naruszone wskutek wydania rozstrzygnięcia opartego na kwestionowanym przepisie oraz określenie sposobu, w jaki zaskarżony przepis narusza te wolności lub prawa. W piśmie z 1 czerwca 2009 r. skarżąca wyjaśniła, że art. 84 ust. 6 ustawy systemowej „narusza w związku z art. 2 Konstytucji ustrojowe zasady: zasadę pewności prawa, zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zakaz retroakcji prawa, prowadząc w konsekwencji do naruszenia art. 84 Konstytucji w zw. z art. 217 Konstytucji, co z kolei skutkuje naruszeniem art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji, czyli naruszenia prawa własności skarżącego”.

Skarżąca zarzuciła naruszenie art. 2 w związku z art. 84 Konstytucji, z którego ma wynikać podmiotowe prawo do tego, aby odpowiedzialność w zakresie zwrotu świadczeń nienależnych była precyzyjnie unormowana w ustawie. Jej zdaniem zakwestionowany art. 84 ust. 6 ustawy systemowej nakłada swoisty ciężar publiczny w rozumieniu art. 84 Konstytucji, a zarazem sankcję administracyjną. Obowiązek zwrotu nienależnie wypłaconych świadczeń przez płatnika składek ma stanowić równocześnie surogat naprawienia szkody poniesionej przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych spowodowanej wypłaceniem świadczenia nienależnego. Wymierzenie skarżącej tej należności – w związku ze zdarzeniem sprzed ponad 18 lat – ogranicza przysługującą skarżącej własność, a przez to uszczupla jej zasoby majątkowe. Jej zdaniem w tym wypadku ma zastosowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia własności muszą być proporcjonalne.

2. W piśmie z 22 grudnia 2011 r. stanowisko w imieniu Sejmu przedstawił Marszałek Sejmu. Wniósł o stwierdzenie, że art. 84 ust. 6 ustawy systemowej jest zgodny z zasadą wyrażającą zakaz retroakcji wynikającą z art. 2 Konstytucji w związku z art. 64 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz – w zakresie, w jakim przepis ten nie określa czasowego zakresu ponoszenia przez płatnika składek odpowiedzialności za przekazanie nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość – z zasadą ochrony zaufania do

państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą pewności prawa i zasadą poprawnej legislacji wynikającymi z art. 2 w związku z art. 64 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rozstrzygnięcia leżące u podstaw skargi konstytucyjnej dotyczą wyłącznie płatnika składek, a nie innego podmiotu. W związku z tym przedmiot kontroli musi zostać zawężony do tej części art. 84 ust. 6 ustawy systemowej, w której odnosi się on do płatnika składek. W pozostałym zakresie postępowanie powinno podlegać umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

2.1. Zdaniem Sejmu, mimo wezwania do uzupełnienia braków formalnych, skarżąca nie wskazała argumentacji uzasadniającej naruszenie art. 217 Konstytucji, będącego wszakże przepisem ustrojowym, a tym samym niewyrażającym wolności ani praw podmiotowych. Nie uzasadniła również naruszenia zasady praw nabytych wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Niedopuszczalne jest ponadto orzekanie w sprawie zgodności przepisu z art. 84 Konstytucji, gdyż nie wyraża on praw podmiotowych, a określa obowiązek ciążyący na jednostkach. Odwołując się do jednego z orzeczeń TK, Sejm zajął stanowisko, zgodnie z którym nie ma podstaw do kontroli zgodności zaskarżonego unormowania z art. 84 w związku z zasadą przyzwoitej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji. Ponadto w niniejszej sprawie nie ma podstaw do zbadania zgodności art. 84 ust. 6 ustawy systemowej z art. 64 ust. 2 Konstytucji, w zakresie w jakim wyraża prawo do równej ochrony własności i innych praw majątkowych. Skarżąca nie przedstawiła bowiem argumentów przemawiających za naruszeniem tego prawa. Mając powyższe na uwadze, w zakresie badania zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 2, art. 64 ust. 2 w części wyrażającej prawo do równej ochrony praw majątkowych oraz art. 84 i art. 217 Konstytucji postępowanie powinno podlegać umorzeniu.

2.2. Odnosząc się do *meritum* skargi, w ocenie Sejmu, podstawowy problem konstytucyjny ma dotyczyć tego, czy istnieje konstytucyjne prawo do przedawnienia roszczeń i czy zaniechanie jego uregulowania w ustawie może stanowić naruszenie własności.

Zdaniem Sejmu nie istnieje konstytucyjne prawo do przedawnienia roszczeń ani ekspektatywa takiego prawa. Ustanowienie przedawnienia należy do wyłącznej swobody ustawodawcy.

Wyrażony w art. 84 ust. 6 ustawy systemowej zwrot świadczeń nienależnych od płatnika składek stanowi rodzaj świadczenia publicznoprawnego. Jego celem jest wyrównanie szkody, jaką poniósł Zakład Ubezpieczeń Społecznych w związku z wypłaceniem ubezpieczonemu świadczenia w nienależnej wysokości spowodowanej przekazaniem przez pracodawcę (płatnika składek) nieprawdziwych danych. Skoro jest to świadczenie publiczne w rozumieniu art. 84 Konstytucji, to – zdaniem Sejmu – jednostkom nie przysługuje konstytucyjnie chronione prawo do przedawnienia. Nie można wobec tego mówić również o nieproporcjonalnej ingerencji we własność.

Nawet jeśli by uznać roszczenie organu rentowego do płatnika składek za roszczenie cywilnoprawne, nie będzie podstaw do uznania prawa do przedawnienia. Po pierwsze, w świetle dotychczasowego orzecznictwa TK ustawodawca dysponuje szerokim marginesem swobody w decydowaniu o tym, czy do przedawnienia dojdzie. Po drugie, celem rezygnacji z przedawnienia jest ograniczenie rozmiarów szkody, jakiej doznał – na skutek działania lub zaniechania płatnika – Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Po trzecie, nie ma uzasadnionych podstaw, aby w relacji płatnik składek – ZUS obowiązywała zasada pewności obrotu podobna do znanej prawu cywilnemu, gdyż relacja ta nie nosi cech cywilnoprawnych, ale ma charakter publicznoprawny. Ponadto trzeba mieć na uwadze, że ustawodawca przewidział mechanizmy łagodzące dolegliwość dla płatnika składek, do których można zaliczyć zawężenie okresu zwrotu nienależnie wypłaconych świadczeń do trzech lat wstecz (art. 84 ust. 3) i ustanawianie terminu przedawnienia egzekucji roszczeń (art. 84 ust. 7 ustawy systemowej).

Zdaniem Sejmu nieuprawnione jest stanowisko skarżącej o przerzuceniu odpowiedzialności za bierność organów państwa przez kilkanaście lat na płatnika składek. Odpowiedzialność ta wynikała z zachowania samego płatnika, który nie przekazał – mimo ciążyącego na nim obowiązku – zgodnych ze stanem faktycznym informacji dotyczących ubezpieczonego.

Sejm nie podzielił też zarzutu naruszenia zakazu retroakcji. Przed wejściem w życie ustawy systemowej w 1999 r., a w chwili wystawienia przez pracodawcę (poprzednika prawnego skarżącej) świadectwa pracy ubezpieczonemu, obowiązywał art. 37 ust. 6 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137, ze zm.), który ustanawiał odpowiedzialność zakładu pracy za podanie nieprawdziwych informacji mających wpływ na wysokość świadczenia.

3. W piśmie z 1 marca 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Wniósł on o stwierdzenie, że art. 84 ust. 6 ustawy systemowej w zakresie, w jakim nie określa czasowych ram ponoszenia przez płatnika

składek lub inny podmiot odpowiedzialności za przekazanie nieprawdziwych danych, mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość, jest zgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W zakresie badania zgodności tego przepisu z art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji postępowanie powinno zostać umorzono z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Przepisy te nie wyrażają bowiem żadnego prawa podmiotowego. Ponadto art. 84 Konstytucji nie może mieć zastosowania w sprawie z innego jeszcze powodu, a mianowicie – jest on nieadekwatnym wzorcem kontroli. Dotyczy bowiem świadczeń publicznych, a takiego charakteru nie ma roszczenie odszkodowawcze o zwrot nienależnie wypłaconego świadczenia.

Zdaniem Prokuratora Generalnego koniecznym warunkiem odpowiedzialności płatnika składek na podstawie zakwestionowanego przepisu jest wydanie przez organ rentowy konstytucyjnej decyzji stwierdzającej niedopełnienie przez płatnika składek lub inny podmiot ustawowych obowiązków w zakresie przekazywania danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość. W postępowaniu tym płatnik ma wszelkie prawa i gwarancje wynikające z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego nieprawdziwa jest teza skarżącej, jakoby płatnik ponosił nieograniczoną czasowo odpowiedzialność majątkową na podstawie zaskarżonego przepisu. Zgodnie bowiem z art. 84 ust. 3 ustawy systemowej, okres, za który może być nałożony obowiązek zwrotu nienależnie wypłaconych świadczeń, wynosi maksymalnie 3 lata. Zakwestionowana regulacja nie może być także uznana za nieproporcjonalną ingerencję we własność płatnika składek. Służy ona bowiem legitymowanemu celowi, jakim jest ochrona interesów FUS i ubezpieczonych.

W ocenie Prokuratora Generalnego rozumowanie skarżącej opiera się też na błędnie zidentyfikowanej hierarchii wartości. W prawie ubezpieczeń społecznych, gdzie istnieje interes szerszej grupy podmiotów korzystających ze świadczeń z FUS, nie ma podstaw, aby przyznawać pierwszeństwo ochronie interesu płatnika składek. Ponadto, skoro w myśl art. 67 ust. 1 Konstytucji ustawodawca ma określić zakres i formy zabezpieczenia społecznego, to dysponuje on szerokim marginesem swobody ustalenia procedury weryfikacji zasadności przyznawania świadczeń i zwrotu świadczeń nienależnych.

Przewidziany w zakwestionowanym przepisie mechanizm należy również uznać za usprawiedliwiony, ponieważ sprzyja on ochronie nie tylko środków publicznych, ale i interesu ubezpieczonych, którzy – w razie braku mechanizmu określonego w art. 84 ust. 6 ustawy systemowej – musieliby zwracać nienależnie pobrane przez nich świadczenia za cały okres ich wypłacania.

Zdaniem Prokuratora Generalnego niezasadny jest również zarzut naruszenia zakazu retroakcji. W systemie prawnym od 1987 r. obowiązuje bowiem przepis, który w swej istocie był odpowiednikiem zakwestionowanego unormowania.

4. W piśmie z 1 września 2011 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w niniejszej sprawie.

5. W piśmie z 17 lipca 2013 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do skarżącej o wyjaśnienie, czy w momencie potencjalnego naruszenia wolności lub praw skarżącej Skarb Państwa posiadał – pośrednio lub bezpośrednio – większą część subskrybowanego kapitału przedsiębiorstwa lub kontrolował większość głosów przypadających na akcje wyemitowane przez spółkę lub mógł mianować więcej niż połowę członków organu zarządzającego lub nadzorczego bądź posiadał inne uprawnienia wynikające z przepisów szczególnych, dzięki którym mógł wpływać na faktyczne funkcjonowanie skarżącej, a także czy w momencie potencjalnego naruszenia wolności lub praw skarżącej, korzystała ona z majątku należącego do Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych, a jeśli tak – jaka była forma korzystania z tego majątku.

W odpowiedzi w piśmie z 5 sierpnia 2013 r. pełnomocnik skarżącej wyjaśnił, że spółka Przedsiębiorstwo Budowlane „PBR” SA jest podmiotem prywatnym, a Skarb Państwa nie posiadał w dacie wydania decyzji ZUS z 12 lutego 2007 r. udziałów w kapitale spółki, ani nie miał kompetencji do powoływania i odwoływania członków jej organów. Jednocześnie, do naruszenia jej wolności i praw dojdź miało 11 grudnia 2008 r., gdy Sąd Apelacyjny w Poznaniu prawomocnie zmienił wyrok Sądu Okręgowego i oddalił odwołanie skarżącej od decyzji ZUS. W tej bowiem dacie powstało dopiero wymagalne zobowiązanie spółki.

6. W pismach z 23 stycznia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do pełnomocnika skarżącej oraz do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oddział w Pile o udzielenie dodatkowych wyjaśnień.

6.1. Pełnomocnik skarżącej udzielił odpowiedzi w piśmie z 6 lutego 2014 r. Przesłał kserokopię dokumentacji pracowniczej znajdującej się w aktach osobowych, a także wyjaśnił, że nie można potwierdzić, czy za okres pozostawania pracownika na urlopie bezpłatnym, w związku z jego zatrudnieniem zagranicą, były odprowadzane składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu zatrudnienia w tym zakładzie.

6.2. Zakład Ubezpieczeń Społecznych oddział w Pile udzielił odpowiedzi w piśmie z 11 lutego 2014 r. (znak: 270000/2014/611/507242). Wyjaśnił, że podstawą wymiaru renty inwalidzkiej dla pracownika skarżącej spółki, przyznanej decyzją z 12 grudnia 1990 r., były 3 kolejne lata kalendarzowe wybrane przez wnioskującego o przyznanie renty z ostatnich 12 lat zatrudnienia (lata 1979, 1980 i 1981). Rentę inwalidzką przyznano na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267, ze zm.). Jako udowodnione uznano 35 lat pracy. Emeryturę przyznano natomiast już na podstawie przepisów nowej ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.), przyjmując za podstawę jej wyliczenia wysokość renty, po uwzględnieniu waloryzacji. Przebywanie na urlopie bezpłatnym w 1989 r. i 1990 r. miało wpływ na faktyczną liczbę okresów składkowych i nieskładkowych w ramach ubezpieczenia, a co za tym idzie przekładało się na wysokość świadczenia.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych wyjaśnił, że fakt zatrudnienia pracownika w NRD nie był zgłoszony do ZUS. Co więcej, sam pracownik nie udowodnił swego zatrudnienia w NRD, a zatem nie było podstaw do uwzględnienia okresu rzekomego zatrudnienia do wymiaru świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

1.1. Przedmiotem zaskarżenia jest art. 84 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, ze zm.; dalej: ustawa systemowa). Ma on następującą treść:

„Jeżeli pobranie nienależnych świadczeń zostało spowodowane przekazaniem przez płatnika składek lub inny podmiot nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość, obowiązek zwrotu tych świadczeń wraz z odsetkami, o których mowa w ust. 1, obciąża odpowiednio płatnika składek lub inny podmiot”.

1.2. Skarżąca sformułowała zarzut pominięcia legislacyjnego. Art. 84 ust. 6 ustawy systemowej (ani żadna inna regulacja) nie określa maksymalnego terminu ponoszenia przez płatnika składek bądź inny podmiot odpowiedzialności za przekazanie nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość. Na podstawie zakwestionowanego unormowania organ rentowy może doprowadzić do pociągnięcia płatnika składek lub innego podmiotu do odpowiedzialności prawnej za zdarzenia mające miejsce w nieograniczonym czasie w przeszłości, nawet przed kilkudziesięcioma laty. W przypadku skarżącej zdarzenie relewantne prawnie, tzn. wystawienie świadectwa pracy niezawierającego wszystkich informacji mających znaczenie dla określenia wysokości świadczenia z ubezpieczeń społecznych, miało miejsce osiemnaście lat przed wydaniem decyzji na podstawie art. 84 ust. 6 ustawy systemowej przez organ rentowy.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie budzi zastrzeżeń objęcie kognicją Trybunału kontroli pominięcia prawodawczego czyli sytuacji, w której prawodawca zbyt wąsko określił zakres normowania danego przepisu, prowadząc do naruszenia wolności lub praw jednostki (zob. wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119, cz. III, pkt 1.1). W żadnym jednak wypadku kontrola konstytucyjności pominięcia prawodawczego nie może prowadzić do uzupełniania stanu prawnego o rozwiązania pożądane z perspektywy interesów inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby to poza konstytucyjną pozycję Trybunału, jako „negatywnego ustawodawcy”, naruszając równocześnie zasadę podziału władzy (zob. wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251, cz. III, pkt 3).

W niniejszej sprawie skarżąca zakwestionowała pominięcie unormowania w ustawie systemowej terminu przedawnienia prawa do wydania przez organ rentowy decyzji administracyjnej zobowiązującej płatnika składek lub inny podmiot do zwrotu kwoty nienależnie wypłaconych świadczeń z ubezpieczenia społecznego wynikających z podania przez te podmioty nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość po stronie pracownika. Brak przedawnienia ma naruszać podmiotowe prawo skarżącej do ochrony własności, bo jako płatnik (następca prawny płatnika), jest zobligowana do zwrotu Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych kwoty stanowiącej równowartość nienależnie pobranych przez byłego pracownika świadczeń. Innymi słowy, skarżąca została zobowiązana do wyrównania – kosztem swego majątku – szkody poniesionej przez FUS.

Trybunał Konstytucyjny podziela stanowiska Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego co do możliwości kontrolowania art. 84 ust. 6 ustawy systemowej – w zakresie wyznaczonym w skardze konstytucyjnej – jako pominięcia prawodawczego. Konstatacja ta nie przesądza jeszcze o dopuszczalności orzekania w niniejszej sprawie.

1.3. Jak wynika z uzasadnienia skargi konstytucyjnej i pisma procesowego uzupełniającego braki formalne skargi, podstawowym problemem konstytucyjnym podnoszonym przez skarżącą jest brak przedawnienia odpowiedzialności prawnej, o której mowa w art. 84 ust. 6 ustawy systemowej. Jak można zasadnie przyjmować – uwzględnwszy stan faktyczny sprawy leżącej u podstaw rozpoznawanej skargi konstytucyjnej – okres przedawnienia prawa do wydania decyzji administracyjnej w okolicznościach przewidzianych w zaskarżonym przepisie powinien być krótszy niż osiemnaście lat. Brak przedawnienia oznacza w rezultacie brak stabilizacji sytuacji prawnej podmiotu zobowiązanego do zwrotu kwoty świadczeń nienależnych. Ma to naruszać prawo do ochrony własności (tj. art. 64 w związku z art. 2 Konstytucji). Ustalony decyzją organu rentowego obowiązek zapłaty określonej kwoty prowadzi do niezgodnego z Konstytucją uszczerplenia majątku skarżącej. Art. 84 ust. 6 ustawy systemowej jest także skonstruowany w sposób niejasny. Niejasność spowodowana ma być nie tyle niezrozumiałością, czy ściślej mówiąc – nieprecyzyznością, co raczej niewskazaniem definitywnego terminu na wydanie decyzji zobowiązującej płatnika składek lub inny podmiot do zwrotu kwoty nienależnie wypłaconych świadczeń, a przez to wygaśnięcia odpowiedzialności majątkowej płatnika składek. Zdaniem skarżącej doszło tym samym do naruszenia konstytucyjnego prawa do precyzyjnego unormowania w ustawie obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych, które ma wynikać z art. 84 w związku z art. 2 Konstytucji. Traktuje ona przy tym obowiązek z art. 84 ust. 6 ustawy systemowej jako sankcję administracyjną o charakterze odszkodowawczym, a równocześnie jako ciężar publiczny w rozumieniu art. 84 Konstytucji. Zarzuca dodatkowo zaskarżonemu przepisowi dodatkowo naruszenie konstytucyjnej zasady niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*), ponieważ w momencie wystawienia świadectwa pracy (w 1990 r.) nie obowiązywał – jej zdaniem – żaden przepis, na podstawie którego można było orzekać w sposób nieograniczony w czasie o obowiązku zwrotu kwoty nienależnego świadczenia.

2. Wymagania formalne skargi konstytucyjnej.

2.1. Przesłanki wniesienia i merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej są uregulowane przede wszystkim w art. 79 ust. 1 Konstytucji i uszczegółowione w art. 46 i art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Niespełnienie któregośkolwiek z wymagań określonych w tych przepisach – również po ich stwierdzeniu na etapie merytorycznego rozpoznania skargi – obliuguje Trybunał do umorzenia postępowania. Jednocześnie należy podkreślić, że Trybunał na każdym etapie postępowania jest zobowiązany sprawdzać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych. Składu rozpoznającego sprawę nie wiąże w tym zakresie stanowisko zajęte w zarządzeniu lub postanowieniu Trybunału wydanym w ramach wstępnego rozpoznania (zob. np. postanowienia TK z: 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35, cz. II; 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51, cz. II, pkt 1; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98, cz. II, pkt 1, 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94, cz. II, pkt 2).

2.2. W skardze konstytucyjnej wskazano jako wzorzec kontroli tylko art. 2 Konstytucji. W niej samej ani w odpowiedzi na wezwanie Trybunału do uzupełnienia braków formalnych skarżąca nie wyjaśniła, jakie wolności lub prawa – wynikające ze wskazanego przez nią jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji – zostały naruszone. Poprzestała jedynie na konkluzji, że z art. 2 Konstytucji wynikają zasady ustrojowe: pewności prawa, nieretroakcji, a także zaufania do państwa i stanowionego prawa.

2.2.1. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji skargę konstytucyjną może wnieść „[k]ażdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. Przesłanką dopuszczalności wniesienia i merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej nie jest zatem każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie jej norm określających wolności lub prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że zasady wywodzone z art. 2 Konstytucji nie mogą, co do zasady, stanowić samodzielnej podstawy wystąpienia ze skargą konstytucyjną, o ile nie wskazano, w zakresie jakich konkretnych wolności lub praw konstytucyjnych nie zostały one dochowane (zob. np. wyrok TK z 18 października 2011 r., sygn. SK 24/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 82, cz. III, pkt 1.3.2.3.). Trybunał Konstytucyjny stwierdza wobec powyższego, że skarżąca nie uprawdopodobniła, aby z zasady pewności prawa, zasady nieretroakcji oraz zaufania do państwa i stanowionego prawa wynikały jej konstytucyjne wolności lub prawa w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Nie wskazała ponadto w skardze konstytucyjnej, w zakresie jakich przysługujących jej wolności lub praw miało dojść do naruszenia tych zasad.

2.2.2. Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli nie może być traktowana powierzchownie i instrumentalnie przez wnoszących skargę konstytucyjną (por. np. wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Przesądza bowiem o zakresie orzekania merytorycznego. Wymóg ten jest szczególnie istotny w odniesieniu do art. 2 Konstytucji, który jest

uznawany za dopuszczalny wzorzec kontroli w skargach konstytucyjnych tylko wyjątkowo (m.in. gdy zasady wyrażone w tym przepisie nie znajdują swojego bardziej szczegółowego wyrazu w innych przepisach Konstytucji – por. np. wyrok z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143 – oraz tylko w razie wskazania przez skarżącego, jaka jego wolność lub prawo, wynikające z innych przepisów, są uregulowane wbrew zasadom demokratycznego państwa prawnego – por. np. wyrok z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że szczegółowe uzasadnienie zarzutu naruszenia przez zaskarżony przepis konstytucyjnych wolności lub praw było w stanie faktycznym niniejszej sprawy tym bardziej konieczne, gdyż organy państwa niewątpliwie działały sprawnie. Wydały decyzję nakładającą na płatnika obowiązek zwrotu nienależnie wypłaconych świadczeń w terminie niespełna jednego miesiąca od powzięcia informacji o przebywaniu ubezpieczonego na urlopie bezpłatnym, a co za tym idzie o nieprawdziwości dotychczasowych danych mających wpływ na wysokość świadczeń. Odpowiedzialność majątkowa skarżącej, jako płatnika składek, nie obejmowała ponadto – wbrew sugestiom wynikającym z uzasadnienia skargi konstytucyjnej – okresu od wydania świadectwa pracy, niezawierającego wzmianki o urlopie bezpłatnym, ale zgodnie z art. 84 ust. 3 ustawy systemowej była ograniczona do 3 lat poprzedzających wydanie decyzji.

2.3. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna powinna być wniesiona w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia prawomocnego orzeczenia lub innego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego. Termin ten ma charakter materialno-prawny. Nie podlega przywróceniu. Po jego upływie wniesienie skargi konstytucyjnej jest bezskuteczne.

2.3.1. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału, rozszerzenie zakresu skargi konstytucyjnej o nowe zarzuty, wychodzące poza granice określone we wniesionej już do Trybunału Konstytucyjnego skardze, nie jest możliwe po upływie terminu określonego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Na tym etapie postępowania modyfikacje skargi, przez wskazanie nowych wzorców kontroli konstytucyjnej, należy uznać za niedopuszczalne (zob. wyrok TK z 7 marca 2006 r., sygn. SK 11/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 27; postanowienia TK z: 12 listopada 2001 r., sygn. Ts 139/01, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 106; 14 maja 2003 r., sygn. Ts 29/03, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 28; 17 listopada 1999 r., sygn. SK 17/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 168). Akceptacja poglądu o możliwości uzupełnienia treści skargi konstytucyjnej o nowe zarzuty lub wzorce kontroli po upływie ustawowego terminu jej wniesienia ustanowionego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK stanowiłaby *de facto* wyrażenie zgody na obejście prawa.

2.3.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżąca w piśmie procesowym z 1 czerwca 2009 r. uzupełniła, w niedopuszczalny sposób, skargę konstytucyjną o nowe wzorce kontroli, to jest art. 64 oraz art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji. Nie wskazała zarazem żadnej wolności lub prawa wynikającego z art. 2 Konstytucji, które miałyby zostać naruszone przez zaskarżony art. 84 ust. 6 ustawy systemowej. Z tych powodów merytorycznie rozpoznanie skargi konstytucyjnej należy uznać za niedopuszczalne, a postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

2.4. Niezależnie od powyższych argumentów, samoistnie przesądzających o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania sprawy, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na jeszcze jedną okoliczność, wskazującą na konieczność umorzenia postępowania w niniejszej sprawie. Trybunał podziela zastrzeżenia Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, że skarżąca nie uzasadniła sformułowanych w piśmie stanowiącym uzupełnienie braków formalnych zarzutów naruszenia art. 217 Konstytucji. Należało zatem umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności art. 84 ust. 6 ustawy systemowej z art. 217 Konstytucji z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK.

Z tych samych powodów należy umorzyć postępowanie również co do badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten dopuszcza ograniczenia własności jedynie w drodze ustawy i wyłącznie w takim zakresie, w jakim nie narusza istoty własności. Poza powołaniem treści art. 64 ust. 3 Konstytucji skarżąca w ogóle nie sformułowała zarzutu, a tym bardziej nie uzasadniła naruszenia art. 64 ust. 3 Konstytucji. Postępowanie w tym zakresie podlega zatem umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

48

POSTANOWIENIE
z dnia 15 kwietnia 2014 r.
Sygn. akt P 11/13

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat – sprawozdawca
Wojciech Hermeliński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 kwietnia 2014 r., czterech połączonych pytań prawnych Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie:

czy art. 991 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.) jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie:**

a) w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 991 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.) **z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji ze względu na zbędność wydania wyroku,**

b) w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. W czterech postanowieniach z 25 marca 2013 r. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie, II Wydział Cywilny, przy rozpoznawaniu spraw o zapłatę z tytułu zachowku (sygn. akt II C 1004/09, sygn. akt II C 805/10, sygn. akt II C 950/10, sygn. akt II C 1398/09), zawiesił te postępowania i przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawne o tej samej treści i tym samym uzasadnieniu, czy art. 991 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.) jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. Zarządzeniem z 29 kwietnia 2013 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego połączył cztery pytania prawne Sądu Okręgowego w Warszawie do ich łącznego rozpoznania pod sygnaturą P 11/13.

1.2. Zawisłe przed sądem pytającym sprawy dotyczyły roszczeń o zapłatę sumy pieniężnej potrzebnej do pokrycia zachowku.

W sprawie o sygn. akt II C 1004/09 powództwo o zapłatę 300 000 zł z tytułu należnego jej zachowku wniosła żona zmarłego spadkodawcy, który w testamencie powołał w całości do spadku innego krewnego, czyniąc na rzecz żony zapis udziału w prawie do nieruchomości. Powódka wystąpiła o zapłatę różnicy między wartością otrzymanego zapisu a wartością należnego ustawowego zachowku. Spadkobierca testamentowy wniósł o oddalenie powództwa w całości podnosząc, że przysługujące powódce prawo do zachowku zostało wyczerpane przez otrzymany zapis oraz przez darowizny przyjęte przez nią od spadkodawcy przed jego śmiercią.

W sprawie o sygn. akt II C 805/10 powództwo o zapłatę ok. 573 000 zł z tytułu zachowku wniosła żona zmarłego spadkodawcy, który w testamencie powołał w całości do spadku jedną ze swoich dwóch córek niepochoźcych ze związku z powódką. Spadkobierczyni testamentowa wniosła o oddalenie powództwa w całości.

W sprawie o sygn. akt II C 950/10 spadkodawca sporządził testament, w którym jako jedyne spadkobierce do części spadku, obejmującej spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, wskazał swego brata, wydziedziczając jednocześnie żonę, syna i córkę. Powództwo o zasądzenie zapłaty zachowku w wysokości 131 000 zł wniosła małoletnia wnuczka spadkodawcy, która w wyniku wydziedziczenia swej matki i pozostałych wstępnych doszłaby do dziedziczenia z ustawy całości spadku jako jedyna zstępna. Jako małoletniej przysługuje jej roszczenie o zapłatę zachowku w wysokości 2/3 wartości jej udziału spadkowego w dziedziczeniu ustawowym. Pozwany spadkobierca testamentowy (brat) początkowo bronił testamentu i kwestionował przed sądem jedynie wysokość żądanej kwoty z tytułu zachowku. W kolejnym piśmie procesowym zmienił jednak swoje stanowisko i wniosł o uznanie przez sąd bezpodstawności wydziedziczenia wskazanych w testamencie osób z uwagi na brak wyczerpania przesłanek wydziedziczenia (art. 1008 k.c.). Małoletnia powódka sprzeciwiła się wnioskowi pozwanego o uznanie wydziedziczenia matki, wuja i babci za bezpodstawne, dowodząc prawdziwości okoliczności, jakie spadkodawca wskazał w testamencie na uzasadnienie swej decyzji o wydziedziczeniu najbliższych mu osób.

W sprawie o sygn. akt II C 1398/09 spadkodawca w testamencie wydziedziczył swego syna i do dziedziczenia całości spadku powołał swoje drugie dziecko. Powództwo o zapłatę należnego zachowku w wysokości 450 000 zł wniosła wnuczka spadkodawcy, która uzyskała od swego ojca zapewnienie o pogodzeniu się go z wydziedziczeniem. Jako jedyna zstępna, która dziedziczyłaby z ustawy, uprawniona jest do połowy wartości należnych jej praw do spadku. Pozwana spadkobierczyni testamentowa wniosła o oddalenie powództwa w całości wskazując na zawyżone przez powódkę szacunki wartości nieruchomości, jaką nabyła w wyniku spadku, oraz na niekorzystne dla niej konsekwencje majątkowe ewentualnego wyroku sądu, ponieważ z tytułu nabycia nieruchomości na podstawie testamentu zapłaciła już państwu należny podatek wynoszący 153 000 zł. Pozwana wskazała także na niesprawiedliwość ewentualnego wyroku zasądzającego od niej roszczenie o zapłatę z tytułu zachowku w sytuacji, w której spadkodawca nie poznał nigdy swojej wnuczki i gdyby mógł z pewnością wydziedziczyłby także i ją.

1.3. Sąd pytający nabrał wątpliwości co do konstytucyjności art. 991 k.c., powołując w połączonych pytaniach prawnych identyczną argumentację.

W ocenie sądu pytającego, norma zawarta w art. 991 § 1 i 2 k.c. oznacza obowiązek zaspokojenia przez spadkobierców testamentowych roszczenia pieniężnego przysługującego tym spośród spadkobierców ustawowych, którzy nie otrzymali należnego im zachowku za życia spadkodawcy (w postaci darowizny) lub po śmierci spadkodawcy (w postaci powołania do spadku lub zapisu w testamencie).

Po pierwsze, art. 991 § 1 i 2 k.c. narusza postanowienia Konstytucji odnoszące się do pozycji testatora, tj. do gwarancji wypełnienia dyspozycji majątkowej spadkodawcy zgodnie z jego wolą po jego śmierci i prawa przysługującego spadkodawcy do swobodnego testowania. Z art. 21 ust. 1 Konstytucji wynika zasada ochrony własności i prawa dziedziczenia, a z art. 64 ust. 1 Konstytucji – wolność dysponowania mieniem w ramach czynności *inter vivos* i *mortis causa*. Konstytucyjna ochrona dziedziczenia i prawa testowania nakazuje uwzględnianie woli właściciela, decydującego w testamencie, komu przypadnie spadek w całości lub w jego określonej części. Jednak ze względu na obowiązywanie art. 991 § 1 i 2 k.c., spadkodawca w chwili testowania może rozporządzić „w sposób niewątpliwy i skuteczny” wyłącznie w odniesieniu do co najmniej 1/3 praw do spadku, gdyż pominięcie najbliższych krewnych i małżonka może być później kwestionowane przez podniesienie żądania zapłaty odpowiedniej sumy. Konstytucja nie ustanawia na rzecz małżonka i najbliższych krewnych gwarancji nabycia praw do spadku, zatem nie jest konieczne utrzymywanie uprawnień tych osób do uzyskania przynajmniej części praw do spadku, jakie otrzymaliby w ramach dziedziczenia ustawowego. Odmienne natomiast kształtuje się konstytucyjna pozycja spadkodawcy, którego prawo do swobodnego wyrażenia woli testowania podlega ochronie wynikającej z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Konstytucja daje możliwość ograniczania konstytucyjnych praw i wolności, ale przy zachowaniu warunków określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tymczasem w odniesieniu do instytucji zachowku został spełniony wyłącznie warunek ograniczenia ustawowego. Obecna instytucja zachowku narusza istotę wolności i praw, skoro może podważyć wolę spadkodawcy w istotnej części (w odniesieniu do udziału w spadku maksymalnie do 2/3 części). Istnienie zachowku nie zmierza także do realizacji gwarancji wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności nie może być uzasadnione wartościami porządku publicznego w demokratycznym państwie, ani koniecznością ochrony (ustawowych jedynie) wolności i praw innych osób. Na koniec sąd wskazał, że wedle art. 64 ust. 2 Konstytucji ochrona prawa testowania nie powinna być zróżnicowana

z uwagi na cechy dysponenta tego prawa, a więc tylko z tego powodu, że spadkodawca pozostawia małżonka lub najbliższych krewnych, którzy nie zostali powołani do spadku.

Po drugie, ochronie wynikającej z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji podlega również sytuacja spadkobiercy testamentowego i jego prawo do ochrony praw nabytych w drodze spadku. Z art. 21 ust. 1 Konstytucji wynika dla niego zasada ochrony własności i prawa dziedziczenia, a z art. 64 ust. 1 Konstytucji – wolność nabywania mienia w drodze testamentu i zatrzymania go. Konstytucja daje wprawdzie możliwość ograniczania konstytucyjnych praw i wolności, ale przy zachowaniu warunków określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tymczasem w odniesieniu do instytucji zachowku został spełniony wyłącznie warunek ograniczenia ustawowego. Instytucja zachowku narusza samą istotę wolności i praw nabytych spadkobiercy, skoro uprawniony do zachowku może podważyć je w istotnej części (w zakresie udziału w spadku nawet do 2/3 części). Istnienie zachowku nie zmierza przy tym w sposób usprawiedliwiony do realizacji gwarancji wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności zapewnienia porządku publicznego w demokratycznym państwie lub ochrony wolności i praw innych osób. Co więcej, realizacja uprawnienia do zachowku wynikającego z art. 991 k.c. może w praktyce doprowadzić do wykonania tego ustawowego obowiązku w drodze egzekucji skierowanej nie tyle do majątku nabytego w drodze dziedziczenia, ile do samej osoby spadkobiercy testamentowego, czyli do całego (każdego) majątku pozostającego własnością tego spadkobiercy. Podjęcie przez spadkobiercę testamentowego czynności rozporządzających w celu zapobieżenia egzekucji roszczeń o zachówek może doprowadzić do wymuszonej sprzedaży składników majątku spadkobiercy, co nie pozwala zapewnić ekwiwalentnych świadczeń z uwagi na pośpiech i ekonomiczny przymus. Na koniec sąd zauważył, że, wedle art. 64 ust. 2 Konstytucji, ochrona praw nabytych w drodze dziedziczenia przez spadkobiercę testamentowego nie powinna być zróżnicowana z tego powodu, iż spadkodawca pozostawił małżonka lub najbliższych krewnych, którzy nie zostali powołani do spadku.

1.4. Sąd pytający wskazał, że zaskarżony art. 991 k.c. stanowić będzie podstawę prawną wydania wyroku we wszystkich sprawach, na tle których zostały zadane pytania prawne. W konsekwencji – zdaniem sądu pytającego – od odpowiedzi na pytania prawne zależy rozstrzygnięcie toczących się przed nim spraw.

2. W piśmie z 13 czerwca 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny wnosząc o uznanie, że postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, sąd pytający nie wykazał, w jaki sposób wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym zostałyby hipotetycznie stwierdzone niekonstytucyjność art. 991 § 1 i 2 k.c., wpłynie na przyszłe rozstrzygnięcie zawisłych przed nim spraw. Na sądzie pytającym ciąży obowiązek stosownego do charakteru sprawy odrębnego wykazania, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą na skutek orzeczenia przez Trybunał jego niekonstytucyjności. Zgodnie z art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o TK, konieczne jest nie tylko obiektywne istnienie zależności między sposobem rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy a odpowiedzią Trybunału Konstytucyjnego na pytanie prawne, ale niezbędne jest również wykazanie przez sam pytający sąd istnienia tego funkcjonalnego związku.

Wymaganie art. 32 ust. 3 ustawy o TK ma charakter wiążący dla sądu pytającego. Ma także charakter wiążący dla Trybunału Konstytucyjnego, z czego wynika konieczność umorzenia postępowania. Nie zostały bowiem rozważone przez sąd okoliczności związane ze skutkami ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności art. 991 k.c. i eliminacji określonych elementów instytucji zachowku. Nie rozważono wpływu na treść przyszłych rozstrzygnięć sądowych w aspekcie gwarancji testowania, ani też na zachowanie gwarancji konstytucyjnych w stosunku do jednostek, które dotychczas w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa nabyły roszczenia o zachówek w stanie prawnym obowiązującym w dacie śmierci spadkodawców.

3. W piśmie z 17 stycznia 2014 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wydania wyroku.

Jedną z podstawowych przyczyn zbędności wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny jest sytuacja, w której Trybunał rozstrzygnął już ostatecznie kwestię konstytucyjności przepisu wskazanego w charakterze przedmiotu kontroli, uznając go za zgodny z przywołanymi wzorcami kontroli. Zasada *ne bis in idem* wyraża zakaz orzekania o zgodności tego samego przedmiotu z tym samym wzorcem kontroli. Zasada ta nie zamyka drogi do procedowania przez Trybunał, pod warunkiem wskazania innych, niż dotychczas badane, wzorców kontroli. Tymczasem art. 991 § 1 i 2 k.c. były już przedmiotem kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego w postępowaniu zakończonym wyrokiem z 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11 (OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85), w którym Trybunał dokonał

już w sposób wiążący oceny konstytucyjności art. 991 k.c. w zakresie, w jakim przepis ten został zakwestionowany w niniejszej sprawie. Przedłożone przez sąd pytający pytania prawne obejmują w istocie takie same zarzuty, jakie zostały sformułowane w rozpatrywanej wcześniej sprawie. Sąd pytający nie przedstawił nowych, niepowoływanych wczesnej argumentów, które uzasadniałyby prowadzenie niniejszego postępowania i wydanie wyroku.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sąd pytający zarzucił, że art. 991 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121; dalej: k.c.) jest niezgodny art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kwestia zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu była już przedmiotem postępowania konstytucyjnego. W wyroku z 25 lipca 2013 r. o sygn. P 56/11 (OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85) Trybunał orzekł, że art. 991 k.c. jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zarazem Trybunał umorzył postępowanie co do badania zgodności art. 991 k.c. z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), Trybunał umarza postępowanie, jeżeli wyrokowanie jest zbędne lub niedopuszczalne. Zbędność wydania wyroku zachodzi między innymi w razie wystąpienia przesłanki *ne bis in idem*, czyli rozpoznawania problemu konstytucyjnego, który został już rozstrzygnięty przez Trybunał (zob. postanowienie TK z 14 marca 2012 r., sygn. P 36/11, OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 33 oraz powołane tam orzecznictwo).

2. W wyroku o sygn. P 56/11 Trybunał ostatecznie rozstrzygnął o zgodności art. 991 k.c. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (a także z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). W sprawie tej Trybunał rozpatrzył dwa połączone pytania prawne, w tym pytanie zadane przez Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie, które zawierało argumentację tożsamą z przedstawioną przez ten sam sąd włączonych pytaniach prawnych w niniejszej sprawie.

W wyroku o sygn. P 56/11 Trybunał dokonał merytorycznej oceny zgodności art. 991 k.c. z Konstytucją, z punktu widzenia gwarancji konstytucyjnych praw spadkodawcy-testatora. Trybunał odpowiedział wówczas na te same wątpliwości co podnoszone przez sąd w niniejszej sprawie względem pozycji spadkodawcy testamentowego, co uzasadnia zbędność orzekania w omawianym zakresie. Także analiza charakteru związanych zarzutów Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie czynionych z perspektywy sytuacji spadkobiercy testamentowego nie pozostawia wątpliwości, że wszystkie kwestie podnoszone przez sąd w niniejszym postępowaniu dotyczą instytucji zachowku jako takiej i zostały już rozpoznane w sprawie o sygn. P 56/11. Trybunał rozstrzygnął już ostatecznie kwestię konstytucyjności przepisu wskazanego w charakterze przedmiotu kontroli, uznając go za zgodny z przywołanymi wzorcami kontroli na podstawie oceny tych samych zarzutów. Rację ma zatem Marszałek Sejmu twierdząc, że sąd pytający nie przedstawił i w tym zakresie żadnych nowych czy niepowoływanych wcześniej argumentów, które uzasadniałyby przekroczenie procesowej zasady *ne bis in idem*. Trybunał Konstytucyjny zauważa także, że sąd pytający, mimo wydania wyroku z 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, w żaden sposób nie zaktualizował ani nie uzupełnił swojego stanowiska w niniejszej sprawie.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że w niniejszym postępowaniu, w zakresie wszystkich zarzutów sądu pytającego, zbędne jest orzekanie o zgodności art. 991 k.c. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, co powoduje konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

3. W wyroku o sygn. P 56/11 Trybunał nie orzekał merytorycznie o zgodności art. 991 k.c. z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Trybunał umorzył wówczas w tym zakresie postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że również w niniejszej sprawie zachodzi konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Sąd pytający, tak jak sądy w sprawie o sygn. P 56/11, nie przedstawił żadnych argumentów przemawiających za niezgodnością art. 991 k.c. z konstytucyjną zasadą równej ochrony własności i dziedziczenia (art. 64 ust. 2 Konstytucji). W szczególności sąd pytający nie wskazał podmiotów, które mogłyby znajdować się w relewantnej sytuacji. Ponadto sąd pytający, koncentrując się na zarzucie naruszenia konstytucyjnego prawa podmiotowego do dziedziczenia (art. 64 ust. 1 Konstytucji), nie przedstawił jakichkolwiek argumentów na poparcie zarzutu niezgodności art. 991 k.c. z ustrojową zasadą ochrony własności i prawa dziedziczenia (art. 21 ust. 1 Konstytucji). Sąd pytający ograniczył się do

stwierdzenia, że powtórzenie i uzupełnienie zasady zawartej w art. 21 ust. 1 Konstytucji zostało ujęte w art. 64 Konstytucji, co nie jest wystarczające dla uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, pytanie prawne powinno zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (zob. szerzej: postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 9). W związku z niespełnieniem przez połączone pytania prawne wymagania co do zarzutu niezgodności art. 991 k.c. z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, postępowanie ulega w tym zakresie umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

49

POSTANOWIENIE z dnia 16 kwietnia 2014 r. **Sygn. akt P 37/13**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Stanisław Rymar – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 kwietnia 2014 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie:

- 1) czy art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pisma zawierającego zarzuty od nakazu zapłaty wniesione w postępowaniu, w którym sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,
- 2) czy art. 3 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w zakresie, w jakim wykracza poza obowiązek wykazania przez sąd, że akt normatywny poddany konstytucyjnej kontroli stanowi podstawę rozstrzygnięcia sprawy, jest zgodny z art. 193 w związku z art. 2, art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga II Wydział Cywilny w Warszawie (dalej: pytający sąd lub sąd okręgowy) postanowieniem z 12 lipca 2013 r. (sygn. akt II C 652/11) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.; dalej: ustawa o kosztach) w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pisma zawierającego zarzuty od nakazu zapłaty wniesione w postępowaniu, w którym sprawa

zakończyła się zawarciem ugody sądowej, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ponadto pytający sąd sformułował pytanie następującej treści: „ewentualnie – na wypadek braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na to [pierwsze] pytanie – (...) czy art. 3 w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) w zakresie, w jakim wykracza poza obowiązek wykazania przez sąd, iż akt normatywny poddany konstytucyjnej kontroli stanowi podstawę rozstrzygnięcia sprawy, jest zgodny z art. 193 w zw. z art. 2, art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji”.

1.1. Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z następującym stanem faktycznym. W pozwie z 15 marca 2011 r. wytoczono powództwo o zapłatę kwoty 155000 zł z odsetkami ustawowymi od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty i wniesiono o rozpoznanie sprawy w postępowaniu nakazowym. Pozew opłacono kwotą 1938 zł.

Sąd Okręgowy nakazem zapłaty wydanym w postępowaniu nakazowym nałożył na pozwanych obowiązek zapłaty żądanej w pozwie kwoty oraz odsetek i kosztów procesu. W piśmie z 24 maja 2011 r. pozwani wnieśli zarzuty od nakazu zapłaty, które opłacili kwotą 17 439 zł. Zarządzeniem z 3 czerwca 2011 r. przewodniczący ustalił opłatę od zarzutów na 5813 zł i zarządził zwrot nadpłaconej części.

Na rozprawie 19 grudnia 2011 r. strony procesu zawarły ugodę. Postanowieniem z tego dnia pytający sąd uchylił nakaz zapłaty, umorzył postępowanie, zniósł wzajemnie między stronami koszty procesu i zasądził na rzecz powoda kwotę 969 zł tytułem zwrotu od Skarbu Państwa połowy opłaty od pozwu. W piśmie z 19 grudnia 2011 r., nadanym 21 grudnia 2011 r., pozwani na podstawie art. 351 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) wnieśli o uzupełnienie postanowienia z 19 grudnia 2011 r. o orzeczenie o zwrocie na rzecz strony pozwanej połowy uiszczonych opłat sądowej od zarzutów od nakazu zapłaty, tj. połowy kwoty 5813 zł.

Postanowieniem z 17 stycznia 2012 r., pytający sąd przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Postanowieniem z 26 czerwca 2013 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie z uwagi na niespełnienie przez pytający sąd przesłanek warunkujących merytoryczne rozpoznanie pytania prawnego (sygn. P 13/12).

1.2. Odnosząc się do niekonstytucyjności art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach, pytający sąd stwierdził, że w „aktualnym stanie prawnym nie wydają się istnieć podstawy do uwzględnienia wniosku pozwanych” o zwrocie połowy opłaty od zarzutów od nakazu zapłaty. W ocenie sądu okręgowego, rozwiązanie takie „dyskryminuje jedną ze stron postępowania, która poniosła koszty sądowe związane z wniesieniem pisma do sądu”. Ponadto w uzasadnieniu pytania prawnego, sformułowano pogląd, że zakwestionowany przepis narusza zasadę równego traktowania stron procesu, która powinna odnosić się również do kosztów sądowych.

1.3. Odnosząc się do niekonstytucyjności art. 3 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, pytający sąd stwierdził, że ustawowa regulacja narusza konstytucyjną kompetencję pytającego sądu. W uzasadnieniu pytania prawnego sformułowano bowiem pogląd, że „prawidłowa wykładnia art. 3 w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy (...) a zatem (...) wykładnia dokonana także przy uwzględnieniu całego kontekstu konstytucyjnego (...) powinna prowadzić do wniosku, iż na sądzie pytającym spoczywa jedynie formalny [obowiązek] przedstawienia pytania prawnego co do hierarchicznej zgodności norm i wykazania, iż akt prawny (norma) znajduje zastosowanie w postępowaniu sądowym (...) sąd pytający nie podlega poza tym jakimkolwiek ograniczeniom, warunkom, zasadom poza tymi należałoby określić jako obowiązki o charakterze technicznym, a więc związane z potrzebą przekazania do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego i ewentualnie akt sprawy sądowej (...) Sąd pytający, w odróżnieniu od podmiotu wnoszącego skargę konstytucyjną, a więc skargę wynikającą z art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie może być ograniczony jakimkolwiek dodatkowymi warunkami, któr[e] należałoby traktować jako zasady wnoszenia pytań, o ile zasady te, zawarte w szczególności w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, wykraczałyby poza dyspozycję art. 193 Konstytucji i prowadziłyby do pozbawienia sądu pytającego możliwości realizacji pozostałych wskazanych w pytaniu norm konstytucyjnych”.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi ogólne.

Warunki dopuszczalności pytania prawnego w pierwszej kolejności zostały sformułowane w art. 193 Konstytucji. Zgodnie zaś z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) pytanie prawne powinno czynić zadość wymaganiom pisma procesowego,

a ponadto zawierać: wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt, określenie kwestionowanego aktu lub jego części, sformułowanie zarzutu oraz uzasadnienie go z powołaniem dowodów na jego poparcie (szerzej zob. wyrok TK z 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33).

2. Przedmiot i wzorce kontroli.

2.1. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie (dalej: pytający sąd lub sąd okręgowy) zakwestionował art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.; dalej: ustawa o kosztach) w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pisma zawierającego zarzuty od nakazu zapłaty wniesione w postępowaniu, w którym sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej.

Zgodnie z tym przepisem sąd z urzędu zwraca stronie połowę uiszczoną opłatą od pisma wszczynającego postępowanie w instancji, w której sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej. Pismem wszczynającym postępowanie nakazowe jest pozew. W świetle uchwały SN z 20 maja 2010 r. (sygn. akt III CZP 22/10, OSNC nr 11/2010, poz. 145), wynikający z art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach obowiązek zwrotu opłaty od pisma wszczynającego postępowanie w instancji nie dotyczy uiszczonych przez pozwanego opłat od zarzutów od nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym. Zaskarżony przepis – jak zasygnalizował Sąd Najwyższy – jest jasny oraz nie budzi żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Zarzuty od nakazu zapłaty (art. 493-497 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2014 r. poz. 101) są środkiem zaskarżenia o charakterze niedewolutywnym, niewszczynającym postępowania w instancji (zob. uchwała SN z 18 marca 2005 r., sygn. akt III CZP 97/04, OSNC nr 2/2006, poz. 24).

Jako wzorce kontroli przepisu ustawy o kosztach sąd okręgowy wskazał art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, zarzucając naruszenie zasady równego traktowania oraz prawa do sądu w aspekcie sprawiedliwej procedury.

2.2. Ponadto pytający sąd zakwestionował art. 3 ustawy o TK, który stanowi: „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Jako związkowy przepis, pytający sąd wskazał art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, który stanowi, że wniosek albo pytanie prawne powinny odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać: uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

Jako wzorce kontroli przepisu ustawy o TK pytający sąd wskazał art. 193 w związku z art. 2, art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3. Kontekst pytania prawnego.

Przed przystąpieniem do oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania sprawy, Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe zwrócenie uwagi na kontekst faktyczny i prawny niniejszego pytania prawnego. Nie jest to bowiem pierwsze pytanie skierowane przez sąd okręgowy do Trybunału Konstytucyjnego w związku ze stosowaniem przepisów ustawy o kosztach (zob. postanowienia TK z: 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 72; 12 listopada 2013 r., sygn. P 23/13, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 131 oraz 6 listopada 2013 r., sygn. P 24/13, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 129). Nie jest to też pierwsze pytanie skierowane przez pytający sąd w tej samej sprawie.

W związku z zawisłą przed pytającym sądem sprawą o sygn. akt II C 652/11, postanowieniem z 17 stycznia 2012 r., sąd okręgowy wystąpił już z pytaniem „czy art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pisma zawierającego zarzuty od nakazu zapłaty wniesione w postępowaniu, w którym sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Postanowieniem z 26 czerwca 2013 r. (sygn. P 13/12) Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. W uzasadnieniu Trybunał stwierdził, że „uzasadnienie pytania prawnego jest nader skrótowe. Liczy trzy strony, z czego ponad dwie strony zajmuje opis stanu faktycznego sprawy i przywołanie dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. (...) Pytający sąd ograniczył swoje uzasadnienie do przywołania też z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wskazując, że ograniczenie obowiązku zwrotu połowy opłaty od opłaconego pisma procesowego tylko do jednej ze stron – powoda – nie ma żadnego uzasadnienia. Konieczne jest – jak wskazuje pytający sąd – «stosowne uzupełnienie przedmiotowego przepisu, o ile ustawodawca przyjmie za właściwe, aby nadal istniały podstawy do zwrotu części opłaty» (s. 3).

Na tym tle nie można dopatrzeć się, jakie dokładnie argumenty miałyby przemawiać za niekonstytucyjnością art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. w zakresie wskazanym przez pytający sąd”.

Niniejsze pytanie prawne jest zatem drugim pytaniem sądu okręgowego, zadany w tej samej sprawie cywilnej (sygn. akt II C 652/11). Co więcej, niniejsze pytanie jest częściowo tożsame z pytaniem inicjującym postępowanie w sprawie o sygn. P 13/12. Pytający sąd wskazuje bowiem nie tylko ten sam przedmiot, zakres ale i wzorce kontroli. Podobnie też jak w sprawie o sygn. P 13/12, sąd okręgowy nie uzasadnia szczegółowo pytania prawnego oraz nie powołuje dowodów na poparcie zarzutu hierarchicznej niezgodności norm, ograniczając się do sformułowania opinii o pożądanej – zdaniem pytającego sądu – regulacji kosztów sądowych w sprawach cywilnych. W niniejszej sprawie niewątpliwie nowym elementem uzasadnienia jest zaś polemika ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego w postanowieniu o sygn. P 13/12 odnośnie do podstaw umorzenia postępowania. W uzasadnieniu pytania prawnego podniesiono też, że umorzenie niniejszego postępowania z uwagi na wcześniejsze umorzenie postępowania w tej samej sprawie pozostawałoby w sprzeczności z podstawowymi zasadami kodeksu postępowania cywilnego, który znajduje wszakże odpowiednie zastosowanie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pytające sądy nie są wprost konstytucyjnie ograniczone ani ilościowo, ani czasowo w swej kompetencji do przedstawienia pytania prawnego w sprawie hierarchicznej zgodności norm. Niewątpliwie bowiem ta sama sprawa zawisła przed sądami może stanowić punkt wyjścia do sformułowania różnych pytań prawnych, odnoszących się do różnych zagadnień, które mają wpływ na rozstrzygnięcia lub pojawiających się na różnych etapach jej rozpoznania. Ponowne poddanie danej kwestii pod osąd Trybunału nie stanowi *per se* negatywnej przesłanki procesowej, o ile nie narusza to zasad postępowania, a w szczególności zasady *ne bis in idem*. W kontekście niniejszej sprawy Trybunał zwraca jednak uwagę, że – wbrew twierdzeniom pytającego sądu – normy konstytucyjne pozwalają na rekonstrukcję granic w jakich kompetencja z art. 193 Konstytucji może być wykonywana. W szczególności za graniczną należy uznać sytuację, w której pytający sąd korzysta z przyznanej mu kompetencji w sposób bezprawny w rozumieniu konstytucyjnym, naruszając tym samym prawa stron postępowania sądowego lub narażając je na powstanie szkody. Ewentualna ocena bezprawności działania pytającego sądu nie stanowi przedmiotu wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego i nie wpływa sama w sobie na dopuszczalność rozpoznania pytania prawnego. Zarówno przepisy prawa cywilnego, jak i przepisy regulujące ustrój sądownictwa znają wiele odpowiednich instytucji prawnych, które umożliwiają kontrolę zgodności z prawem działań organu władzy publicznej, nie wyłączając sądu korzystającego z przyznanych mu konstytucyjnie kompetencji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że umorzenie postępowania w sprawie o sygn. P 13/12 nie wpływa *per se* na ocenę dopuszczalności niniejszego pytania prawnego.

4. Przesłanki pytania prawnego.

4.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedstawione pytanie prawne w zakresie, w jakim odnosi się do kontroli art. 3 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, nie odpowiada wymaganiami wynikającym z art. 193 Konstytucji. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, pytanie prawne nie spełnia przesłanki przedmiotowej. Upoważniając sąd do przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego, Konstytucja wymaga wskazania aktu normatywnego, który w ocenie sądu jest niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Nie chodzi tu jednak o jakikolwiek akt normatywny ale taki, który – jako przedmiot kontroli – pozostaje w hierarchicznej relacji z aktem – wzorcem kontroli. W tym zaś kontekście istotne jest, że w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, przedmiotem kontroli może być akt normatywny *in toto*, jego część albo przepis prawny, przez co jednakże zawsze należy rozumieć kontrolę konstytucyjności wyrażonych w nich norm. Trybunał Konstytucyjny orzeka bowiem o konstytucyjności albo niekonstytucyjności norm prawnych. Należy przypomnieć, że to między normami uporządkowanymi przez powiązania o charakterze kompetencyjnym lub treściowym może zachodzić relacja niezgodności. Zważywszy, że postępowanie inicjowane pytaniem prawnym jest postępowaniem w przedmiocie hierarchicznej kontroli norm, konieczne jest wskazanie przynajmniej dwóch norm prawnych różnego rzędu w strukturze systemu prawa. Należy tymczasem zauważyć, że kwestionując zgodność m.in. art. 3 ustawy o TK z art. 193 Konstytucji, pytający sąd zdaje się pomijać, że oba przepisy – jakkolwiek różnego rzędu – wyrażają tożsamą normę kompetencyjną, która upoważnia każdy sąd do zainicjowania postępowania w przedmiocie hierarchicznej zgodności norm. Pytający sąd domaga się w istocie zatem kontroli treści art. 193 Konstytucji z nim samym oraz z pozostałymi powołanymi w pytaniu wzorcami kontroli, nie zaś kontroli zgodności unormowania ustawowego z Konstytucją.

Po drugie, pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Od odpowiedzi na pytanie prawne nie zależy w żaden sposób rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Sąd okręgowy kwestionuje bowiem normę kompetencyjną upoważniającą sądy do wystąpienia z pytaniem prawnym oraz normę o charakterze procesowym nakazującą w postępowaniu przed TK uzasadnienie zarzutu i powołanie odpowiednich dowodów na jego poparcie. Żadna z tych norm nie znajduje i nie może znaleźć zastosowania w procesie sądowego stosowania prawa w sprawie o zapłatę oraz w kontekście zwrotu połowy uiszczonych opłat od pisma wszczynającego postępowanie w instancji, w której sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej. Zakwestionowane przepisy ustawy o TK nie stanowią podstawy rozstrzygnięcia pytającego sądu, nie mogą być brane pod uwagę przy rozstrzygnięciu tzw. wypadkowych kwestii istotnych dla rozstrzygnięcia zawisłej sprawy, nie wyznaczają też kognicji pytającego sądu w ten sposób, że utrata przez nie mocy obowiązującej wpływałaby na kierunek rozstrzygnięcia (zob. szerzej o przesłance funkcjonalnej wyrok TK o sygn. P 38/08).

Po trzecie, odnosząc się do art. 3 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK pytający sąd nie przedstawił pytania „co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją”, tak jak tego wymaga art. 193 Konstytucji, ale ograniczył się jedynie do sformułowania opinii o tym, jaka jest – zdaniem pytającego sądu – „prawidłowa wykładnia” powołanych przepisów ustawy o TK. W przedmiotowo istotnej części pytanie prawne stanowi zatem nieuprawnioną na gruncie art. 193 Konstytucji polemikę z ugruntowanym orzecznictwem konstytucyjnym oraz poglądami doktryny prawa konstytucyjnego. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że powodem zakwestionowania przepisów ustawy o TK jest to, iż Trybunał umorzył postępowanie w sprawie o sygn. P 13/12 zainicjowane przez pytający sąd.

4.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedstawione pytanie prawne w zakresie, w jakim odnosi się do kontroli art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach, również nie spełnia konstytucyjnych i ustawowych przesłanek warunkujących merytoryczne rozpoznanie sprawy.

Pytanie prawne nie zawiera uzasadnienia postawionego zarzutu oraz dowodów na jego poparcie. Pytający sąd ograniczył swoje uzasadnienie do przywołania swobodnie powiązanych ze sobą też z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wskazując, że ograniczenie obowiązku zwrotu połowy opłaty od opłaconego pisma procesowego tylko do jednej ze stron – powoda – nie ma żadnego uzasadnienia. Pytający sąd nie odnosi się też merytorycznie do uchwały SN o sygn. akt III CZP 22/10, w świetle której wynikający z art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach „obowiązek zwrotu opłaty od pisma wszczynającego postępowanie w instancji nie dotyczy uiszczonych przez pozwanego opłat od zarzutów od nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym”.

W pytaniu prawnym sformułowano zarzut pominięcia prawodawczego nie wskazując w ogóle, która norma konstytucyjna nakazywałaby uregulowanie art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach w proponowany przez pytający sąd sposób. Uzasadnienie pytania prawnego ma charakter deskryptywny i ocenny, a nie analityczny i argumentacyjny. Sąd okręgowy ogranicza się w nim bowiem do przywołania treści różnych przepisów ustawy oraz okoliczności faktycznych zawisłej sprawy.

Pytający sąd nie dostrzega ponadto treści i złożoności wymienionych w *petitum* pytania prawnego wzorców konstytucyjnych. Powołanie się przez – profesjonalny i dysponujący z założenia wiedzą o prawie – sąd na art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji bez przeprowadzenia testu równości, odniesienia się do konstytucyjnego pojęcia sprawy lub zasad sprawiedliwości proceduralnej nie odpowiada wymogom art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK. Wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, przy respektowaniu generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, bez szczegółowego odniesienia się do niego w uzasadnieniu lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może bowiem zostać uznane za „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie” w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (przy czym jako wzorzec należy rozumieć normę konstytucyjną, której podstawą może być jeden lub kilka powiązanych przepisów Konstytucji). „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez pytający sąd wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli.

Aktualny pozostaje pogląd sformułowany w przywołanej sprawie o sygn. P 13/12, że „Dopóki sąd nie powoła przekonujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi

wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać je za zgodne z wzorcem kontroli. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał (zob. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, cz. III, pkt 1 uzasadnienia). Trybunał Konstytucyjny podkreśla jednocześnie, że jest on zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego wyjaśnienia nie będąc zarazem związanym wnioskami dowodowymi uczestników postępowania (zob. art. 19 ustawy o TK). Nie oznacza to w żadnym wypadku przerzucenia ciężaru dowodzenia na Trybunał przez podmiot inicjujący postępowanie w sprawie. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należyłą staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania wynikające m.in. z art. 32 ustawy o TK”.

Na marginesie należy też zauważyć, że 19 grudnia 2011 r. strony postępowania w sprawie o sygn. akt II C 652/11 zawarły ugodę przed pytającym sądem rozstrzygając w niej o kosztach procesu zgodnie z treścią art. 104 k.p.c. („Koszty procesu, w którym zawarto ugodę, znosi się wzajemnie, jeżeli strony nie postanowiły inaczej”). Ugoda ta została następnie zaakceptowana przez pytający sąd, który odniósł się również do porozumienia stron w zakresie kosztów. W postanowieniu z 19 grudnia 2011 r. pytający sąd uchylił nakaz zapłaty, umorzył postępowanie oraz zniósł wzajemnie koszty procesu między stronami oraz rozstrzygnął o zwrocie powodowi połowy opłaty od pozwu. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, rzeczywistym problemem prawnym leżącym u podstaw przedłożonego pytania prawnego jest konieczność kwalifikacji – złożonego na podstawie art. 351 § 1 k.p.c., i po wydaniu postanowienia o uchyleniu nakazu zapłaty i umorzeniu postępowania – wniosku pozwanych o uzupełnienie postanowienia w sprawie, w której o kosztach procesu oraz zwrocie połowy opłaty sądowej sąd już rozstrzygnął akceptując i powtarzając treść ugody sądowej. Nie jest to jednak zadanie Trybunału Konstytucyjnego, ale sądu rozpoznającego konkretną sprawę cywilną.

Trybunał Konstytucyjny pragnie ponadto zauważyć, że w wyroku z 18 marca 2014 r. o sygn. SK 53/12 orzeczono, że art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Podobieństwo niniejszej sprawy do sprawy o sygn. SK 53/12, w zakresie przedmiotu i wzorców kontroli, nie stanowi *per se* przesłanki umorzenia postępowania, jeżeli mogą zostać wykazane nowe okoliczności i argumenty uzasadniające zmianę kwalifikacji konstytucyjności aktu normatywnego. Pytający sąd nie przedstawił jednak uzasadnienia postawionego zarzutu i nie przywołał dowodów na jego poparcie. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje stanowisko sformułowane w wyroku o sygn. SK 53/12.

4.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z uwagi na powyższe Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

SKOROWIDZ ORZECZEŃ WEDŁUG SYGNATUR

sygn.		poz.	str.
K 42/12	– postanowienie z dnia 1 kwietnia 2014 r.,	42	611
P 11/13	– postanowienie z dnia 15 kwietnia 2014 r.,	47	651
P 37/13	– postanowienie z dnia 16 kwietnia 2014 r.,	48	658
SK 18/09	– postanowienie z dnia 2 kwietnia 2014 r.,	43	631
SK 15/11	– postanowienie z dnia 8 kwietnia 2014 r.,	46	650
SK 22/11	– wyrok z dnia 8 kwietnia 2014 r.,	37	549
SK 56/12	– wyrok z dnia 24 kwietnia 2014 r.,	41	595
SK 12/13	– wyrok z dnia 15 kwietnia 2014 r.,	40	585
SK 26/13	– postanowienie z dnia 2 kwietnia 2014 r.,	44	637
SK 26/13	– postanowienie z dnia 2 kwietnia 2014 r.,	45	641
SK 48/13	– wyrok z dnia 15 kwietnia 2014 r.,	39	674
U 8/13	– wyrok z dnia 14 kwietnia 2014 r.,	38	564

SKOROWIDZ AKTÓW NORMATYWNYCH

I

KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 946):

art. 2 – w. 8.04.2014, SK 22/11 (poz. 37), w. 8.04.2014, K 21/13 (poz. 38), w. 15.04.2014, SK 48/13 (poz. 40), w. 15.04.2014, SK 12/13 (poz. 41), w. 24.04.2014, SK 56/13 (poz. 42), p. 2.04.2014, SK 26/13 (poz. 45), p. 8.04.2014, SK 15/11 (poz. 47), p. 16.04.2014, P 37/13 (poz. 49)

art. 10 – p. 16.04.2014, P 37/13 (poz. 49)

art. 16 ust. 2 – p. 1.04.2014, K 42/12 (poz. 43)

art. 18 – p. 1.04.2014, K 42/12 (poz. 43)

art. 21 ust. 1 – p. 15.04.2014, P 11/13 (poz. 48)

art. 31 ust. 3 – w. 8.04.2014, SK 22/11 (poz. 37), w. 15.04.2014, SK 48/13 (poz. 40), w. 15.04.2014, SK 12/13 (poz. 41), w. 24.04.2014, SK 56/13 (poz. 42), p. 2.04.2014, SK 26/13 (poz. 45), p. 15.04.2014, P 11/13 (poz. 48)

art. 32 ust. 1 – w. 24.04.2014, SK 56/13 (poz. 42), p. 16.04.2014, P 37/13 (poz. 49)

art. 32 ust. 1 i 2 – w. 15.04.2014, SK 48/13 (poz. 40)

art. 45 ust. 1 – w. 8.04.2014, SK 22/11 (poz. 37), w. 15.04.2014, SK 12/13 (poz. 41), p. 2.04.2014, SK 26/13 (poz. 45), p. 16.04.2014, P 37/13 (poz. 49)

art. 47 – p. 1.04.2014, K 42/12 (poz. 43), p. 2.04.2014, SK 26/13 (poz. 45)

art. 47 ust. 1 – p. 2.04.2014, SK 26/13 (poz. 45)

art. 64 – w. 8.04.2014, K 21/13 (poz. 38), p. 8.04.2014, SK 15/11 (poz. 47), p. 15.04.2014, P 11/13 (poz. 48)

art. 64 ust. 2 – w. 15.04.2014, SK 48/13 (poz. 40)

art. 65 – p. 2.04.2014, SK 26/13 (poz. 45)

art. 66 ust. 2 – w. 15.04.2014, SK 48/13 (poz. 40)

art. 67 – w. 8.04.2014, K 21/13 (poz. 38)

art. 71 ust. 1 – p. 1.04.2014, K 42/12 (poz. 43)

art. 77 ust. 1 – w. 24.04.2014, SK 56/13 (poz. 42)

art. 77 ust. 2 – w. 15.04.2014, SK 12/13 (poz. 41), p. 2.04.2014, SK 26/13 (poz. 45)

art. 78 – w. 8.04.2014, SK 22/11 (poz. 37), w. 15.04.2014, SK 12/13 (poz. 41), p. 2.04.2014, SK 26/13 (poz. 45)

art. 79 ust. 1 – w. 15.04.2014, SK 48/13 (poz. 40), w. 15.04.2014, SK 12/13 (poz. 41), w. 24.04.2014, SK 56/13 (poz. 42), p. 2.04.2014, SK 26/13 (poz. 45), p. 8.04.2014, SK 15/11 (poz. 47)

art. 84 – p. 8.04.2014, SK 15/11 (poz. 47)

art. 93 ust. 1 i 2 – w. 14.04.2014, U 8/13 (poz. 39)

art. 166 ust. 1 – p. 1.04.2014, K 42/12 (poz. 43)

art. 177 – p. 2.04.2014, SK 26/13 (poz. 45)

art. 188 – p. 1.04.2014, K 42/12 (poz. 43)

art. 190 – p. 2.04.2014, SK 18/09 (poz. 44)

art. 190 ust. 4 – w. 24.04.2014, SK 56/13 (poz. 42)

art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 – p. 1.04.2014, K 42/12 (poz. 43)

art. 191 ust. 2 – p. 1.04.2014, K 42/12 (poz. 43)

art. 193 – p. 16.04.2014, P 37/13 (poz. 49)

art. 217 – p. 8.04.2014, SK 15/11 (poz. 47)

II

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

USTAWA z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654):

art. 3 – p. 16.04.2014, P 37/13 (poz. 49)

art. 20 – w. 24.04.2014, SK 56/13 (poz. 42)

art. 24 ust. 2 – p. 2.04.2014, SK 26/13 (poz. 46)

- art. 27 pkt 2** – p. 2.04.2014, SK 18/09 (poz. 44)
art. 32 ust. 1 – p. 1.04.2014, K 42/12 (poz. 43)
art. 32 ust. 1 pkt 4 – p. 16.04.2014, P 37/13 (poz. 49)
art. 39 ust. 1 pkt 1 – w. 8.04.2014, SK 22/11 (poz. 37), w. 15.04.2014, SK 48/13 (poz. 40), w. 15.04.2014, SK 12/13 (poz. 41), w. 24.04.2014, SK 56/13 (poz. 42), w. 1.04.2014, K 42/12 (poz. 43), p. 2.04.2014, SK 26/13 (poz. 45), p. 8.04.2014, SK 15/11 (poz. 47), p. 15.04.2014, P 11/13 (poz. 48), p. 16.04.2014, P 37/13 (poz. 49)
art. 46 ust. 1 – w. 24.04.2014, SK 56/13 (poz. 42)
art. 47 ust. 1 pkt 3 – w. 15.04.2014, SK 48/13 (poz. 40), w. 24.04.2014, SK 56/13 (poz. 42)
art. 59 ust. 2 – w. 8.04.2014, SK 22/11 (poz. 37)
art. 66 – p. 1.04.2014, K 42/12 (poz. 43)
art. 74 ust. 1 – p. 2.04.2014, SK 18/09 (poz. 44)

III

INNE AKTY NORMATYWNE

USTAWA z dnia 14 czerwca 1960 r. – **Kodeks postępowania administracyjnego** (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.):

art. 160 § 1 – w. 24.04.2014, SK 56/13 (poz. 42)

USTAWA z dnia 23 kwietnia 1964 r. – **Kodeks cywilny** (Dz. U. z 2014 r. poz. 121):

art. 417-417² – w. 24.04.2014, SK 56/13 (poz. 42)

art. 921 – w. 14.04.2014, U 8/13 (poz. 39)

art. 991 § 1 i 2 – p. 15.04.2014, P 11/13 (poz. 48)

USTAWA z dnia 26 lipca 1991 r. **o podatku dochodowym od osób fizycznych** (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.):

art. 20 ust. 3 – p. 2.04.2014, SK 18/09 (poz. 44)

art. 30 ust. 1 pkt 7 – p. 2.04.2014, SK 18/09 (poz. 44)

USTAWA z dnia 10 grudnia 1993 r. **o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin** (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, ze zm.):

art. 25 – w. 8.04.2014, K 21/13 (poz. 38)

art. 44 – w. 8.04.2014, K 21/13 (poz. 38)

art. 45 ust. 1 i 2 – w. 8.04.2014, K 21/13 (poz. 38)

USTAWA z dnia 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** (Dz. U. z 2013 r. poz. 667, ze zm.):

art. 46 ust. 1 – w. 8.04.2014, K 21/13 (poz. 38)

USTAWA z dnia 8 sierpnia 1996 r. **o Radzie Ministrów** (Dz. U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.):

art. 39 – w. 14.04.2014, U 8/13 (poz. 39)

USTAWA z dnia 8 sierpnia 1996 r. **o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa** (Dz. U. z 2012 r. poz. 1224):

art. 2 pkt 5 lit. a – w. 14.04.2014, U 8/13 (poz. 39)

USTAWA z dnia 30 sierpnia 1996 r. **o komercjalizacji i prywatyzacji** (Dz. U. z 2013 r. poz. 216, ze zm.):

art. 12 ust. 1 i 2 – w. 14.04.2014, U 8/13 (poz. 39)

USTAWA z dnia 21 sierpnia 1997 r. **o gospodarce nieruchomościami** (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.):

art. 156 ust. 1 – p. 2.04.2014, SK 26/13 (poz. 45)

art. 157 ust. 1 i 1a – p. 2.04.2014, SK 26/13 (poz. 45)

USTAWA z dnia 29 sierpnia 1997 r. – **Ordynacja podatkowa** (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.):

art. 68 § 4 – p. 2.04.2014, SK 18/09 (poz. 44)

art. 260 § 1 – w. 24.04.2014, SK 56/13 (poz. 42)

USTAWA z dnia 13 października 1998 r. **o systemie ubezpieczeń społecznych** (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, ze zm.):

art. 84 ust. 6 – p. 8.04.2014, SK 15/11 (poz. 47)

USTAWA z dnia 17 grudnia 1998 r. **o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych** (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.):

art. 11 – w. 8.04.2014, K 21/13 (poz. 38)

art. 135 ust. 2 – w. 8.04.2014, K 21/13 (poz. 38)

USTAWA z dnia 15 września 2000 r. – **Kodeks spółek handlowych** (Dz. U. z 2013 r. poz. 1030):

art. 215 § 1 – w. 14.04.2014, U 8/13 (poz. 39)

art. 385 § 1 – w. 14.04.2014, U 8/13 (poz. 39)

USTAWA z dnia 24 maja 2002 r. **o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu** (Dz. U. Nr 74, poz. 676, ze zm.):

art. 128 ust. 1 pkt 1 i 2 – w. 15.04.2014, SK 48/13 (poz. 40)

USTAWA z dnia 30 sierpnia 2002 r. – **Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi** (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.):

art. 49 – w. 8.04.2014, SK 22/11 (poz. 37)

art. 176 – w. 8.04.2014, SK 22/11 (poz. 37)

art. 177 § 1 – w. 8.04.2014, SK 22/11 (poz. 37)

art. 178 – w. 8.04.2014, SK 22/11 (poz. 37)

art. 180 – w. 8.04.2014, SK 22/11 (poz. 37)

art. 183 § 1 – w. 8.04.2014, SK 22/11 (poz. 37)

art. 185 – w. 8.04.2014, SK 22/11 (poz. 37)

art. 188 – w. 8.04.2014, SK 22/11 (poz. 37)

USTAWA z dnia 29 stycznia 2004 r. – **Prawo zamówień publicznych** (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.):

art. 172 ust. 1 – w. 15.04.2014, SK 12/13 (poz. 41)

art. 198 pkt 2 – w. 15.04.2014, SK 12/13 (poz. 41)

USTAWA z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – **Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 162, poz. 1692, ze zm.):

art. 2 pkt 2 – w. 24.04.2014, SK 56/13 (poz. 42)

art. 5 – w. 24.04.2014, SK 56/13 (poz. 42)

USTAWA z dnia 28 lipca 2005 r. **o kosztach sądowych w sprawach cywilnych** (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.):

art. 34 ust. 2 – w. 15.04.2014, SK 12/13 (poz. 41)

art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c – p. 16.04.2014, P 37/13 (poz. 49)

art. 102 – w. 15.04.2014, SK 12/13 (poz. 41)

art. 103 – w. 15.04.2014, SK 12/13 (poz. 41)

USTAWA z dnia 29 lipca 2005 r. **o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie** (Dz. U. Nr 180, poz. 1493, ze zm.):

art. 6 ust. 2 – p. 1.04.2014, K 42/12 (poz. 43)

art. 9a – p. 1.04.2014, K 42/12 (poz. 43)

art. 9b – p. 1.04.2014, K 42/12 (poz. 43)

art. 9c – p. 1.04.2014, K 42/12 (poz. 43)

art. 9d ust. 2 – p. 1.04.2014, K 42/12 (poz. 43)

art. 12a ust. 1 – p. 1.04.2014, K 42/12 (poz. 43)

USTAWA z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 206, poz. 1591):

art. 2 – w. 15.04.2014, SK 12/13 (poz. 41)

USTAWA z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1351):

art. 5 pkt 2 – w. 15.04.2014, SK 48/13 (poz. 40)

PROTOKÓŁ nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1, ze zm.):

art. 1 – w. 8.04.2014, K 21/13 (poz. 38)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 3 listopada 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 91, poz. 1023):

§ 1 – w. 14.04.2014, U 8/13 (poz. 39)

ROZPORZĄDZENIE Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania (Dz. U. Nr 41, poz. 238):

ogólnie – w. 15.04.2014, SK 12/13 (poz. 41)

ROZPORZĄDZENIE Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 248, poz. 1488):

§ 1 ust. 4 – w. 14.04.2014, U 8/13 (poz. 39)

ZARZĄDZENIE nr 45 Ministra Skarbu Państwa z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa oraz rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa (Dz. Urz. MSP Nr 2, poz. 4):

ogólnie – w. 14.04.2014, U 8/13 (poz. 39)

§ 2-6 – w. 14.04.2014, U 8/13 (poz. 39)

*Opracowanie:
Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego*

SKOROWIDZ RZECZOWY

Administracyjne postępowanie:

- skarga kasacyjna: w. 8.04.2014, sygn. SK 22/11, poz. 37
 - odrzucenie: w. 8.04.2014, sygn. SK 22/11, poz. 37
- wadliwa decyzja (wydana z naruszeniem prawa):
 - odszkodowanie: w. 24.04.2014, sygn. SK 56/12, poz. 42

Administracyjne prawo:

- decyzja: w. 14.04.2014, sygn. U 8/13, poz. 39
 - podstawa prawna wydania: w. 14.04.2014, sygn. U 8/13, poz. 39

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego:

- funkcjonariusz:
 - zwolnienie ze służby: w. 15.04.2014, sygn. SK 48/13, poz. 40

Cywilne postępowanie:

- koszty sądowe (opłaty i wydatki):
 - w sprawach z zakresu zamówień publicznych: w. 15.04.2014, sygn. SK 12/13, poz. 41
 - zwolnienie: w. 15.04.2014, sygn. SK 12/13, poz. 41

Cywilne prawo:

- szkoda:
 - jedności szkody zasada: w. 24.04.2014, sygn. SK 56/12, poz. 42
 - pełnego odszkodowania zasada: w. 24.04.2014, sygn. SK 56/12, poz. 42

Emerytury i renty

- emerytura:
 - żołnierzy i służb mundurowych: w. 8.04.2014, sygn. K 21/13, poz. 38

Handlowe prawo:

- spółki z udziałem Skarbu Państwa:
 - rady nadzorcze – nabór kandydatów: w. 14.04.2014, sygn. U 8/13, poz. 39

Naprawienie szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji):

- a cywilnoprawna zasada pełnego odszkodowania: w. 24.04.2014, sygn. SK 56/12, poz. 42
- a szkoda wyrządzona przed wejściem w życie Konstytucji: w. 24.04.2014, sygn. SK 56/12, poz. 42
- szkoda (pojęcie): w. 24.04.2014, sygn. SK 56/12, poz. 42
 - a zasada jedności szkody: w. 24.04.2014, sygn. SK 56/12, poz. 42

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym:

- obowiązek postawienia zarzutu niekonstytucyjności i uzasadnienia go: p. 1.04.2014, sygn. K 42/12, poz. 43
- odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego: w. 24.04.2014, sygn. SK 56/12, poz. 42
- odroczenie utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego: w. 8.04.2014, sygn. K 21/13, poz. 38
- skutki orzeczeń:
 - czasowe: p. 2.04.2014, sygn. SK 18/09, poz. 44
- umorzenie postępowania:
 - ze względu na nieadekwatność wzorca kontroli (art. 77 ust. 1 Konstytucji): w. 24.04.2014, sygn. SK 56/12, poz. 42
- wniosek o wyjaśnienie wątpliwości co do treści orzeczenia (art. 74 Ustawy o TK): p. 2.04.2014, sygn. SK 18/09, poz. 44
- zasada *ne bis in idem* i *res iudicata* jako ujemne przesłanki procesowe:
 - zasada *ne bis in idem*: w. 8.04.2014, sygn. SK 22/11, poz. 37; w. 15.04.2014, sygn. SK 12/13, poz. 41
- związanie argumentacją i zasada *falsa demonstratio non nocet*: w. 15.04.2014, sygn. SK 48/13, poz. 40

Pracy prawo:

- prawo do urlopu i dni wolnych od pracy (art. 66 ust. 2 Konstytucji): w. 15.04.2014, sygn. SK 48/13, poz. 40
 - a prawo do ekwiwalentu: w. 15.04.2014, sygn. SK 48/13, poz. 40

Prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji):

- a wymagania proceduralne:
 - formalizm procesowy: w. 8.04.2014, sygn. SK 22/11, poz. 37
- organiczna więź między postanowieniami art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji: w. 15.04.2014, sygn. SK 12/13, poz. 41
- prawo dostępu do sądu – koszty sądowe: w. 15.04.2014, sygn. SK 12/13, poz. 41
 - wyważenie interesu publicznego i prywatnego: w. 15.04.2014, sygn. SK 12/13, poz. 41
- prawo do sprawiedliwej i rzetelnej procedury sądowej (sprawiedliwość proceduralna): w. 8.04.2014, sygn. SK 22/11, poz. 37

Prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji):

- istota: w. 8.04.2014, sygn. K 21/13, poz. 38

Proporcjonalności zasada:

- wywodzona z art. 2 lub z art. 31 ust. 3 Konstytucji: w. 8.04.2014, sygn. K 21/13, poz. 38
- zakaz nadmiernej ingerencji: w. 8.04.2014, sygn. K 21/13, poz. 38

Pytanie prawne:

- przesłanki dopuszczalności:
 - sąd jako podmiot uprawniony do przedstawienia pytania prawnego (przesłanka podmiotowa): p. 16.04.2014, sygn. P 37/13, poz. 49
 - właściwie wskazany przedmiot pytania prawnego (przesłanka przedmiotowa): p. 16.04.2014, sygn. P 37/13, poz. 49
 - związek między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sądowym w konkretnej sprawie (przesłanka funkcjonalna): p. 16.04.2014, sygn. P 37/13, poz. 49

Skarga konstytucyjna:

- niedopuszczalność uczynienia samoistną podstawą skargi konstytucyjnej:
 - art. 2 Konstytucji, chyba że skarżący wskaże wynikające z tego przepisu prawo podmiotowe niemające źródła w innych normach konstytucyjnych: w. 15.04.2014, sygn. SK 12/13, poz. 41
 - zasada określoności przepisów prawa: w. 15.04.2014, sygn. SK 48/13, poz. 40
 - zasada prawidłowej legislacji: w. 15.04.2014, sygn. SK 48/13, poz. 40
 - art. 32 ust. 1 Konstytucji: w. 15.04.2014, sygn. SK 48/13, poz. 40
 - art. 32 ust. 2 Konstytucji: w. 15.04.2014, sygn. SK 48/13, poz. 40
- obowiązek postawienia zarzutu niekonstytucyjności i uzasadnienia go: w. 15.04.2014, sygn. SK 48/13, poz. 40; w. 24.04.2014, sygn. SK 56/12, poz. 42; p. 8.04.2014, sygn. SK 15/11, poz. 47
- śmierć skarżącego: w. 24.04.2014, sygn. SK 56/12, poz. 42
- termin na wniesienie skargi:
 - modyfikacja zakresu skargi po upływie terminu: p. 8.04.2014, sygn. SK 15/11, poz. 47
- wymóg wyczerpania drogi prawnej i uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia: p. 2.04.2014, sygn. SK 26/13, poz. 45

Sprawiedliwości społecznej zasada:

- jako wzorzec kontroli: w. 8.04.2014, sygn. K 21/13, poz. 38

Trybunał Konstytucyjny:

- kompetencja do kontroli pominięcia prawodawczego (legislacyjnego): w. 15.04.2014, sygn. SK 48/13, poz. 40; p. 8.04.2014, sygn. SK 15/11, poz. 47
- legitymacja (do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym) legitymacja wnioskowa szczególna (ograniczona):
 - sprawy objęte zakresem działania (pojęcie): p. 1.04.2014, sygn. K 42/12, poz. 43

Własność i inne prawa majątkowe:

- równej ochrony własności zasada (art. 64 Konstytucji): w. 8.04.2014, sygn. K 21/13, poz. 38
 - prawa majątkowe – pojęcie: w. 8.04.2014, sygn. K 21/13, poz. 38
 - publiczne prawa majątkowe: w. 8.04.2014, sygn. K 21/13, poz. 38

Zamówień publicznych prawo:

- Krajowa Izba Odwoławcza (tzw. KIO): w. 15.04.2014, sygn. SK 12/13, poz. 41

Zaskarżalności rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji (instancyjności) zasada (art. 78 Konstytucji):

- przesłanki dopuszczalności ograniczeń: w. 8.04.2014, sygn. SK 22/11, poz. 37

Zaufania obywatela do państwa (lojalności) zasada (art. 2 Konstytucji):

- stanowienie i stosowanie prawa jako pułapka dla obywatela: w. 8.04.2014, sygn. SK 22/11, poz. 37

Źródła prawa:

- akty prawa wewnętrznego (wewnętrznie obowiązujące): w. 14.04.2014, sygn. U 8/13, poz. 39
- zarządzenia ministrów:
 - krąg adresatów: w. 14.04.2014, sygn. U 8/13, poz. 39
 - podstawa prawna wydania: w. 14.04.2014, sygn. U 8/13, poz. 39.

*Opracowanie: Marcin Zieliński
Redakcja: Kamil Zaradkiewicz
Zespół Orzecznictwa i Studiów*

Wydawca: Biuro Trybunału Konstytucyjnego
Przygotowanie i opracowanie: Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego

Drukowano z polecenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego
Druk: www.pracowniacc.pl
Nakład: 200 egz.

ISSN 1428-6521