



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 31 marca 2014 r.

Nr 3 (170)

TREŚĆ

poz.

str.

WYROKI I POSTANOWIENIA

28 – wyrok z dnia 4 marca 2014 r.,	sygn. K 13/11	391
29 – wyrok z dnia 11 marca 2014 r.,	sygn. K 6/13	442
30 – wyrok z dnia 12 marca 2014 r.,	sygn. P 27/13	453
31 – wyrok z dnia 13 marca 2014 r.,	sygn. P 38/11	475
32 – wyrok z dnia 18 marca 2014 r.,	sygn. SK 53/12.....	489
33 – wyrok z dnia 25 marca 2014 r.,	sygn. SK 25/13.....	499
34 – postanowienie z dnia 5 marca 2014 r.,	sygn. SK 67/12.....	509
35 – postanowienie z dnia 5 marca 2014 r.,	sygn. SK 5/13.....	515
36 – postanowienie z dnia 26 marca 2014 r.,	sygn. P 7/13	524
Skorowidze:		
– orzeczeń według sygnatur		536
– aktów normatywnych		537
– rzeczowy		545

28

WYROK
z dnia 4 marca 2014 r.
Sygn. akt K 13/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Stanisław Rymar – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 4 marca 2014 r., wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego o zbadanie zgodności:

1) art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 115, poz. 966) w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539, ze zm.) z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 oraz z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 31 w związku z art. 25 ustawy z 13 listopada 2003 r. powołanej w punkcie 1 oraz w związku z art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z 25 czerwca 2009 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim znosi możliwość swobodnego kształtowania polityki finansowej samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań własnych, z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.),

o r z e k a:

I

Art. 31 oraz art. 25 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 i Nr 127, poz. 857, z 2011 r. Nr 139, poz. 814, Nr 207, poz. 1230 i Nr 234, poz. 1385, z 2012 r. poz. 354 oraz z 2013 r. poz. 193 i 1609) **w zakresie, w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, są niezgodne z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie są niezgodne z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.** (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107).

II

Przepisy wymienione w części I, w zakresie tam wskazanym, tracą moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 19 marca 2014 r. w Dz. U. poz. 348.

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. Sejmik Województwa Mazowieckiego (dalej: wnioskodawca) na mocy uchwały nr 10/10 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 22 lutego 2010 r., wskazując jako podstawę prawną art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji, a także art. 2 ust. 1 pkt 1 i art. 31 ustawy o TK, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności:

1) art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 115, poz. 966; dalej: u.zm.u.a.) w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.; dalej: ustawa o dochodach) z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji, przez to, że znosi konstytucyjne cechy dochodów własnych samorządu terytorialnego, oraz z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji, przez to, że z mocą wsteczną zmienia zasady obliczania wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw,

2) art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach oraz w związku z art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w zakresie, w jakim znosi możliwość swobodnego kształtowania polityki finansowej samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań własnych, z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL).

1.1. Wnioskodawca stwierdził, że wniosek dotyczy spraw objętych zakresem jego działania na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy o dochodach, zgodnie z którym ustawa ta określa źródła dochodów samorządu terytorialnego oraz zasady ich ustalania i gromadzenia.

1.2. Wnioskodawca wskazał, że zgodnie z zakwestionowanym art. 31 ustawy o dochodach województwo mazowieckie (dalej także: WM), jako województwo, w którym wskaźnik W (wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie) jest większy od 110% wskaźnika Ww (wskaźnik obliczany jako iloraz sumy dochodów podatkowych wszystkich województw uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy i liczby mieszkańców kraju), jest zobowiązane wносить do budżetu państwa wpłatę z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw (dalej także: wpłata na Reg-SO, wpłata korekcyjno-wyrównawcza). Kwotę rocznej wpłaty korekcyjno-wyrównawczej oblicza się, mnożąc liczbę mieszkańców województwa przez kwotę wynoszącą 48% wskaźnika Ww, powiększoną o 95% nadwyżki wskaźnika W ponad 170% wskaźnika Ww.

Na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach podstawę do wyliczenia wskaźników W i Ww stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST), których obowiązek sporządzenia wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do 30 czerwca roku bazowego.

Zakwestionowany art. 6 ust. 1 u.zm.u.a. stanowi, że w celu wyliczenia dla województw części wyrównawczej subwencji ogólnej (dalej także: W-SO) oraz wpłat określonych w art. 24 ust. 1 i art. 31 ustawy o dochodach na 2010 r. za dochody podatkowe województwa (o których mowa w art. 24 ust. 3 ustawy o dochodach) przyjmuje się dochody podatkowe wykazane w sprawozdaniach sporządzonych za 2008 r., a na 2011 r. – wykazane w sprawozdaniach sporządzonych za 2009 r. na podstawie przepisów wydanych na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.). Przy czym ustawodawca, w również zaskarżonym do TK art. 6 ust. 2 u.zm.u.a., zawarł zastrzeżenie, że dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych zwiększa się do kwoty wynikającej z udziału województw we wpływach z tego podatku w wysokości 14,75%.

2. Naruszenie przez art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji, przez to, że znosi konstytucyjne cechy dochodów własnych samorządu terytorialnego.

2.1. Przed uzasadnieniem zarzutów naruszenia art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji przez art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach wnioskodawca wskazał na wynikające z art. 167 Konstytucji zasady wyposażania JST w dochody. W jego ocenie, z przepisu tego wynikają: zasada zapewnienia samorządowi odpowiedniego udziału w dochodach publicznych państwa stosownie do przypadających mu zadań (tj. zasada adekwatności, art. 167 ust. 1 Konstytucji); zasada ustawowego przekazywania źródeł dochodów publicznych na rzecz samorządu (art. 167 ust. 3 Konstytucji); zasada przekazywania dochodów ze szczebla centralnego na rzecz samorządu (art. 167 ust. 2 Konstytucji); zasada podstawowego charakteru dochodów własnych samorządu terytorialnego w zakresie finansowania zadań własnych (art. 167 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji); zasada zapewnienia obligatoryjnego, uzupełniającego finansowania zadań samorządu subwencjami ogólnymi i dotacjami celowymi z budżetu państwa (art. 167 ust. 2 w związku z ust. 1 oraz art. 166 ust. 1 Konstytucji).

W kontekście powyższych zasad wnioskodawca dokonał analizy charakteru prawnego instytucji części regionalnej subwencji ogólnej, odnosząc się do poglądów TK wyrażonych w wyroku z 25 lipca 2006 r. o sygn. K 30/04. Wnioskodawca wskazał, że instytucja części regionalnej subwencji ogólnej wbrew swej nazwie nie jest subwencją w znaczeniu art. 167 ust. 2 Konstytucji. Jest niewymienioną w Konstytucji instytucją o charakterze korekcyjno-wyrównawczym, której „istota polega na obowiązku wpłat jednych województw i nadaniu uprawnień do wypłat innym województwom”.

Wpłata na część regionalną subwencji ogólnej ma charakter celowy, ma bowiem doprowadzić do wyrównania potencjału finansowego poszczególnych samorządów. Instytucja ta stanowi wyjątek od systemu finansowania samorządu określonego w art. 167 Konstytucji, z którego wynika zasada przekazywania źródeł dochodów ze szczebla centralnego (z budżetu państwa) na rzecz samorządu, wyłączająca funkcjonowanie poziomego systemu wyrównywania dochodów między samorządami. Powołując się na wyrok TK o sygn. K 30/04, wnioskodawca podkreślił, że jako wyjątek od reguł systemu finansowania samorządu, wpłaty korekcyjno-wyrównawcze mogą stanowić jedynie przejściowy i dostosowawczy instrument równoważenia potencjału finansowego poszczególnych JST, podlegają bardziej restrykcyjnej ocenie pod kątem spełnienia standardów wynikających z art. 167 Konstytucji, powinny być postrzegane jako *ultima ratio* i wykorzystywane wówczas, gdy państwo nie jest w stanie w drodze świadczeń z budżetu państwa (przede wszystkim subwencji) dokonać redukcji rażącej dysproporcji sytuacji finansowej JST.

Wnioskodawca wskazał, że art. 167 ust. 2 Konstytucji nie przewiduje poziomej redystrybucji dochodów, kształtuje relacje między państwem a samorządem terytorialnym, a nie między poszczególnymi samorządami. Wynika z niego obowiązek ustawodawcy takiego ukształtowania dochodów własnych, subwencji ogólnych (dalej także: SO) i dotacji celowych, by wpłaty korekcyjno-wyrównawcze były wyjątkiem, a nie stałym elementem niwelowania różnic w potencjale dochodowym samorządów. Wnioskodawca podkreślił także, że subsydiarność wpłat korekcyjno-wyrównawczych akcentują rekomendacje: Rec(2000)14 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie podatków lokalnych, wyrównania finansowego i subwencji dla władz lokalnych (przyjęta w 2000 r.) oraz Rec(2005)1 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie zasobów finansowych władz lokalnych i regionalnych (przyjęta w 2005 r.), wskazując, iż wyrównanie horyzontalne powinno co do zasady następować dopiero wówczas, gdy niewystarczające okazują się instrumenty wyrównawcze o charakterze wertykalnym, tj. środki z budżetu centralnego.

Wnioskodawca stwierdził, że zasadą jest ponoszenie odpowiedzialności politycznej przez władze centralne za takie wyposażenie wszystkich samorządów w dochody publiczne, aby były one zdolne do wykonywania przypadającej im części zadań publicznych co najmniej na poziomie minimalnych standardów. Niedopuszczalnym wyjątkiem od tej zasady jest trwałe przekazanie tego zadania innym JST przez przejmowanie od nich „nadwyżki” zgromadzonych przez nie dochodów.

Analizując charakter instytucji wpłaty korekcyjno-wyrównawczej, wnioskodawca wskazał, że w przepisach regulujących tę instytucję brakuje nawiązania do stanu finansów państwa. „Automatyzm” związany z ustalaniem zobowiązanych i beneficjentów tych wpłat według kryteriów określonych w ustawie o dochodach prowadzi do sytuacji, że nawet gdyby stan finansów państwa pozwalał na wyższe subwencjonowanie JST, to obowiązek dokonywania wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie zostanie zredukowany. Pozostaje to w kolizji z zasadą, zgodnie z którą wpłaty wyrównawcze powinny być instytucją wyjątkową i niezbędną, tj. stosowaną wówczas, gdy stan finansów państwa nie pozwala na eliminację dysproporcji z użyciem zwyczajnych środków konstytucyjnych (jak np. subwencja z budżetu centralnego).

2.2. Wnioskodawca w dalszej części wniosku uznał za konieczne przedstawienie skutków finansowych dla budżetu województwa mazowieckiego, jakie w latach 2004-2010 wywołał obowiązek przekazywania do budżetu państwa wpłat na część regionalną subwencji ogólnej. We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 2010 r. wskazał, że od wejścia w życie ustawy o dochodach województwo mazowieckie przekazało na część regionalną subwencji ogólnej dla województw wpłaty stanowiące 23,67% (w 2005 r.) do 54,17% (w 2010 r.) uzyskanych dochodów podatkowych. Łączna wartość wpłat dokonywanych do budżetu państwa przez to województwo w latach 2004-2010 miała wynieść 4,494 mld zł. Łącznie na przestrzeni lat 2004-2010 jedynie 13% sumy tych wpłat miało wrócić do budżetu województwa mazowieckiego w postaci części regionalnej subwencji ogólnej. Wnioskodawca zaznaczył przy tym, że nie można jednak mówić w tym wypadku o „zwrocie” części wpłat korekcyjno-wyrównawczych, ponieważ inne są kryteria przejścia tej wpłaty przez budżet państwa, inne zaś przyznania części regionalnej subwencji ogólnej. Wnioskodawca dla porównania wysokości obciążenia WM, wskazał, że podczas gdy w latach 2004-2010 przekazało ono ze środków własnych 4,5 mld zł na część regionalną subwencji ogólnej, inne województwa przekazały zaledwie 48 mln (ok. 1,10% sumy wpłacanej przez WM). W ocenie wnioskodawcy, oznacza to, że politykę wspomagającą rozwój innych województw finansuje praktycznie wyłącznie województwo mazowieckie. Wnoszona do budżetu państwa przez to województwo wpłata w latach 2004-2009 stanowiła od 12% do 28% dochodów podatkowych osiągniętych przez te województwa.

W piśmie z 19 maja 2010 r. wnioskodawca przedstawił kolejne dane finansowe, wedle których wysokość wpłaty Mazowsza do budżetu państwa na rzecz innych województw przekroczyła 70% możliwych do zrealizowania dochodów podatkowych. Uregulowanie zobowiązania z tytułu wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w 2010 r. w pełnej kwocie (939 mln zł) miało skutkować tym, że na realizację zadań własnych w budżecie województwa miało zostać 398 mln zł, co, jak podkreślił wnioskodawca, nie stanowi nawet połowy środków, którymi samorząd województwa mazowieckiego dysponował w 2005 r. (1,001 mln zł przy wpłacie równej 310 mln zł). Pozostające do dyspozycji samorządu województwa środki nie pokrywają wydatków sztywnych, takich jak bieżące utrzymanie jednostek, dotacje dla przewoźników kolejowych oraz obsługa długu. Wnioskodawca wyjaśnił także, że sytuację województwa mazowieckiego „pograża nieuniknione przekroczenie wskaźnika zadłużenia, który wobec kontynuacji spadkowego trendu realizacji dochodów zostanie przekroczony nawet o 10 punktów procentowych wobec ustawowego limitu 60%”. Analiza dochodów podatkowych Mazowsza w relacji do zobowiązań wobec budżetu państwa z tytułu „janosikowego” ukazuje systematyczne ograniczanie w latach 2004-2009 samodzielności finansowej województwa mazowieckiego. Zdaniem wnioskodawcy, w 2010 r. województwo mazowieckie miało niemalże całkowicie odebrane możliwości realizacji zadań własnych. Z przywołanych w piśmie danych wynika, że na koniec 2009 r. stan zadłużenia tego województwa wynosił ok. 1,3 mld zł, na koniec zaś 2010 r. według planów zadłużenie miało wzrosnąć do ok. 1,6 mld zł (co stanowi ponad 57% planowanych do uzyskania w 2010 r. dochodów).

2.3. Po dokonanej we wstępie wniosku analizie charakteru prawnego instytucji części regionalnej subwencji ogólnej jako wyjątku w systemie dochodów JST oraz skutków finansowych jej obowiązywania wnioskodawca przeszedł do wskazania argumentów uzasadniających niekonstytucyjność art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach.

Wnioskodawca wskazał, że wyjątkowa instytucja systemu korekcyjno-wyrównawczego, jaką jest wpłata na część regionalną subwencji ogólnej, została dodatkowo w sposób „wyjątkowy” zmieniona na lata 2010-2011 mocą zakwestionowanego art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. Znaczenie tego przepisu polega na tym, że z mocą wsteczną zmienia on w celu obliczenia wskaźników, będących podstawą wyliczenia kwoty wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, wysokość udziału województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych z 14% na 14,75%. To znaczy, że w latach 2010-2011 mechanizm obliczenia tej wpłaty będzie się opierał nie na wartości dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych rzeczywiście uzyskanych i wykazanych w sprawozdaniach za rok 2008 i 2009, ale narzuconych przez ustawodawcę z mocą wsteczną i zwiększonych o 0,75%.

Zdaniem wnioskodawcy, wynikająca z art. 6 u.zm.u.a zmiana sposobu obliczania kwoty wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w latach 2010-2011 znosi w tym okresie pojęcie dochodów faktycznie uzyskanych, pojęcie roku bazowego i pojęcie roku sprawozdawczego w znaczeniu nadanym im przez art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach. Dochody podatkowe faktycznie zrealizowane przez województwo i wykazane w sprawozdaniach za lata poprzedzające lata bazowe, w okresie od 2010 do 2011 roku przestają mieć znaczenie dla określenia potencjału finansowego województwa. Ustawodawca – w celu zwiększenia wysokości wpłaty korekcyjno-wyrównawczej i zwiększenia zakresu redystrybucji dochodów przez państwo – zamiast konstrukcji „dochodów faktycznie uzyskanych” wprowadził w zakwestionowanej regulacji pojęcie „dochodów rzeczywiście uzyskanych,

powiększonych z mocą wsteczną o 0,75%". Kwota wpłaty obliczona na podstawie zakwestionowanego art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. wzrosła o 50 mln zł w stosunku do kwoty obliczanej dotychczasową metodą. Zdaniem wnioskodawcy, wprowadzony z mocą wsteczną mechanizm obliczania kwoty wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w latach 2010 i 2011 odrywa wysokość wpłaty na część regionalną subwencji od realnego poziomu dochodów podatkowych i nakazuje WM dzielić się z innymi samorządami nie tyle dochodami, które zostały zgromadzone, ale fikcyjnymi dochodami podatkowymi, jakich WM nie uzyskało w latach 2008 i 2009. Skutkiem funkcjonowania takiego sposobu obliczania wysokości wpłaty jest pozbawienie WM w 2010 r. ponad połowy dochodów podatkowych.

W ocenie wnioskodawcy, zobowiązanie dokonania wpłat w 2010 r. w wysokości przekraczającej ponad połowę dochodów podatkowych województwa spowodowało, że WM znalazło się w gorszej sytuacji ustrojowej względem pozostałych województw. Wskutek obowiązywania zakwestionowanych regulacji doszło do zniesienia konstytucyjnych cech dochodów własnych tego samorządu oraz dyskryminacji tego samorządu względem wszystkich innych jednostek. Wnioskodawca stwierdził, że przesłanki, na podstawie których ustawodawca wyznaczył samorządy zobowiązane do dokonania wpłat, „zachowują jedynie formalną abstrakcyjność, bowiem przyjęte wskaźniki powodują realne zindywidualizowanie podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat”. Tymczasem zgodny z Konstytucją system korygowania różnic w potencjale finansowym nie różnicuje pozycji poszczególnych samorządów i nie znosi stymulacyjnego charakteru dochodów własnych.

Wnioskodawca wskazał w tym kontekście, że dochody własne to dochody, które mają być podstawowym, a nie uzupełniającym źródłem finansowania zadań własnych. To znaczy, że decyzje polityczne o kierunkach, zakresie i sposobie finansowania tych zadań mają być podejmowane na podstawie kalkulacji przewidywanych wpływów z tytułów prawnych przekazanych samorządowi. Wnioskodawca stwierdził, że z art. 167 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji wynika ścisły związek między dochodami własnymi a zadaniami własnymi samorządu. Zadania własne samorządu to takie publiczne zadania lokalne, które w ramach ustawowych samorząd wykonuje w imieniu własnym, samodzielnie, określając zakres i sposób ich wypełnienia. Wnioskodawca podkreślił przy tym, że możliwość wykonywania zadań własnych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność uzależniona jest od odpowiedniego w relacji do przypadających zadań ukształtowania dochodów samorządu (art. 167 ust. 1 Konstytucji). Do cech dochodów własnych tego samorządu, które odróżniają je od subwencji ogólnych i dotacji celowych, należy zaliczyć możliwość ich przewidywania oraz stymulacyjny charakter (tzn. możliwość korzystania z efektów własnych działań, mających na celu wzmocnienie efektywności źródeł dochodów).

Istotną, w ocenie wnioskodawcy, okolicznością jest to, że samorządom województw przyznano prawo do udziału w dochodach podatkowych o szczególnej wrażliwości na wahania koniunktury. W okresie spowolnienia gospodarczego dochodzi więc do ubytku we wpływach województw. W przypadku WM zjawisko to pogłębia wysoki udział dochodów podatkowych w strukturze źródeł dochodów bieżących (wyjątkowo wysoki w stosunku do innych województw i stanowiący co roku 80%-90% dochodów bieżących). Wnioskodawca stwierdził, że w wyniku kryzysu finansowego doszło z jednej strony do spadku dochodów podatkowych WM o prawie 14% w stosunku do zrealizowanych w 2008 r. oraz o 20% w stosunku do dochodów zrealizowanych w 2007 r., z drugiej zaś strony – ze względu na kształt regulacji dotyczących wpłat na część regionalną subwencji ogólnej – do ciągłego wzrostu wysokości wpłat odprowadzanych przez WM.

Zdaniem wnioskodawcy, system wpłat korekcyjno-wyrównawczych w kształcie nadanym przez ustawodawcę w art. 6 u.zm.u.a. w związku z art. 31 ustawy o dochodach nie uwzględnia wpływu zmian koniunktury gospodarczej na dochody podatkowe, których wielkości stanowią punkt wyjścia określenia wysokości wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej. Nie uwzględnia ponadto stymulacyjnego znaczenia dochodów własnych, a także niweczy efektywność działań zmierzających do zgromadzenia dochodów województwa. Stosowanie tych wpłat stanowi korektę pierwotnego podziału dochodów własnych między jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem równowagę potencjału finansowego samorządów powinno przybrać postać zmian w podziale dochodów określonych w art. 167 ust. 2 Konstytucji, a nie pozbawiania samorządu prawa do korzystania z nadwyżki zgromadzonych dochodów. W ocenie wnioskodawcy, ustawodawca naruszył w ten sposób prawo do posiadania przez województwo mazowieckie dochodów własnych, następstw wynikających z ich charakteru oraz funkcji, jakie pełnią.

Wnioskodawca wskazał, że WM, tak jak innym województwom, przysługuje prawo do korzystania z dochodów własnych, które zostały mu przyznane konstytucyjnie i ustawowo, i nie powinno być w tym zakresie dyskryminowane. Nie może znosić tego prawa fakt, że poszczególne samorządy różnią się pod względem demograficznym, geograficznym czy gospodarczym. Różnice mogą bowiem również wynikać z różnego poziomu gospodarności przedstawicieli wspólnot terytorialnych oraz regionalnych organów władzy publicznej. A zatem treść, zakres zadań publicznych, które samorządy realizują, oraz nakłady finansowe na ich realizację również muszą się

różnić. Należy wziąć pod uwagę także to, że samorząd województwa i jego granice zostały ustalone w drodze ustawy z uwzględnieniem różnic demograficznych, geograficznych i gospodarczych.

Określony w Konstytucji system wyposażania poszczególnych samorządów terytorialnych w dochody zakłada ich relacje z państwem, a nie z innymi samorządami. Relacje między państwem a samorządem terytorialnym, o których mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji, są kształtowane w drodze ustaw, określających źródła dochodów samorządów poszczególnych szczebli. Ustawy statuujące katalog dochodów poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego winny zatem uwzględniać i prawidłowo odzwierciedlać klasyfikację dochodów, o której mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Dane źródło dochodów powinno zostać poprawnie zaklasyfikowane w ustawie jako „dochód własny”, „subwencja ogólna” lub „dotacja celowa”.

Zdaniem wnioskodawcy, abstrakcyjne i generalne określenie w drodze ustawy źródeł dochodów JST oznacza również relatywizowanie relacji między państwem a JST w stosunku do takich cech, jak np.: warunki demograficzne czy potencjał finansowy (najpierw przez różnicowanie dochodów własnych, subwencji ogólnych i dotacji celowych dla poszczególnych szczebli samorządu, następnie przez różnicowanie tych źródeł dochodów dla konkretnych jednostek samorządu terytorialnego). Każdy samorząd jest inny, a co za tym idzie ma prawo do takich dochodów własnych określonych ustawowo, jakie wykazuje cechy (demograficzne, geograficzne czy gospodarcze). Zdaniem wnioskodawcy, ustawowe określenie dochodów własnych województwa nastąpiło z uwzględnieniem różnic między poszczególnymi samorządami wojewódzkimi i jeśli wymaga korekty ustawodawcy, powinna ona nastąpić przez zmiany w potencjale dochodów własnych, nie zaś przez wpłaty korekcyjno-wyrównawcze, które nie powinny być źródłem dochodów dla innych samorządów. Wpłata na część regionalną, jako instytucja wyjątkowa, nie może prowadzić do przejścia więcej niż połowy dochodów własnych województwa. Ponadto niedopuszczalny konstytucyjnie jest stan, w którym ustawodawca wyjątkową i przejściową z natury instytucję, zmienia również w sposób „wyjątkowy”, tj. modyfikując z mocą wsteczną i ze skutkami na przyszłość jej konstrukcję, przez zawieszenie na określony czas (lata 2010-2011) zasady funkcjonowania całego systemu.

3. Naruszenie przez art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji przez to, że z mocą wsteczną zmienia zasady obliczania wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw.

3.1. Poważne wątpliwości z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji, zdaniem wnioskodawcy, budzi fakt, że do instytucji z natury wyjątkowej i przejściowej, jaką jest wpłata na Reg-SO, mocą art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. wprowadzono dodatkowe mechanizmy przejściowe i bardziej dolegliwe, skutkujące zniesieniem konstytucyjnych cech dochodów własnych.

Wnioskodawca podkreślił, że regulacja zawarta w art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. ma charakter regulacji przejściowej. Funkcją przepisów przejściowych jest ochrona praw nabytych i interesów w toku, osiągnięcie kompromisu między poszanowaniem stanu bezpieczeństwa prawnego a nieodzownością zmiany prawa, które jest nieadekwatne do zaistniałych okoliczności, a nie zaostrzenie zasad i skutków funkcjonowania określonej instytucji (zarówno w odniesieniu do regulacji poprzedniej, jak i mającej zastosowanie po upływie okresu przejściowego).

Restrykcyjny charakter art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. – w stosunku do regulacji poprzednio obowiązującej – polega na tym, że dla celów obliczenia wysokości części regionalnej subwencji ogólnej nakazuje przyjąć udział województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych w wysokości wyższej niż faktycznie uzyskane w latach 2008 i 2009, co skutkuje koniecznością dokonania wpłaty tej części subwencji w kwocie stanowiącej ponad połowę dochodów podatkowych WM w 2010 r. Zaostrzenie skutków funkcjonowania tej instytucji wnioskodawca odnosi zaś do sytuacji, która nastąpi po upływie okresu przejściowego, kiedy udział województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych w wysokości 14,75% stanie się rzeczywistym, nie zaś fikcyjnym udziałem w dochodach podatkowych tego województwa i może pełnić funkcję jednego ze wskaźników wyznaczających rzeczywisty potencjał finansowy województwa (który pozwala jednocześnie przewidzieć, planować i stymulacyjnie oddziaływać na te dochody).

Wnioskodawca zaznaczył, że art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. należy traktować jako przepis niezależny od art. 3 tej ustawy, który nadał nowe brzmienie art. 6 ust. 3 ustawy o dochodach („Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze województwa, wynosi 14,75%”). Zmiana ta, zgodnie z art. 8 u.zm.u.a., weszła w życie 1 stycznia 2010 r., natomiast zakwestionowany art. 6 u.zm.u.a. działa z mocą wsteczną i ze skutkami na przyszłość. W latach 2010 i 2011 mechanizm obliczenia wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej będzie się bowiem opierał nie na wartości dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych rzeczywiście uzyskanych i wykazanych

w sprawozdaniach za 2008 r. i 2009 r., ale narzuconych przez ustawodawcę z mocą wsteczną i zwiększonych o 0,75%.

3.2. Wnioskodawca wskazał ponadto, że wprowadzony przez ustawodawcę system obliczania wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie uwzględnia negatywnych skutków kryzysu, który spowodował zmniejszenie się dochodów podatkowych województwa mazowieckiego o ok. 20% w stosunku do 2007 r. i o 12% w stosunku do 2008 r.

3.3. We wniosku przywołano także orzecznictwo TK dotyczące zasady poprawnej legislacji (i powiązanej z nią zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, pewności i bezpieczeństwa prawnego). Wnioskodawca powołał się w szczególności na poglądy TK dotyczące zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa w relacjach między organami państwa a jednostkami samorządu terytorialnego wyrażone w wyrokach z: 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04; 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05; oraz orzeczeniu z 30 listopada 1988 r., sygn. K 1/88. Podkreślił, że od ustawodawcy zwykłego należy wymagać starannej realizacji dyrektyw wynikających z zasad przyzwoitej legislacji, zwłaszcza przy reglamentacji prawnej sfer uznanych za szczególnie newralgiczne przez samego ustrojodawcę. Za taką, w jego ocenie, należy uznać kwestię ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 16 ust. 2 Konstytucji, „zgodnie z którą zadania publiczne samorząd realizuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, i której elementem jest prawo do posiadania zagwarantowanych ustawowo własnych dochodów w stopniu pozwalającym na realizację zadań, możliwość przewidywania i planowania ich wielkości, które to prawo wynika z art. 167 ust. 1 i 3 Konstytucji”.

Zakwestionowana regulacja zniweczyła skutki racjonalnego planowania wydatków z budżetu województwa, opartego na wielkościach wykazanych w sprawozdaniach za 2008 r. i 2009 r., spowodowała konieczność zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie wpłaty do budżetu z tytułu części regionalnej subwencji ogólnej i doprowadziła do ograniczenia możliwości realizacji zadań związanych z wyrównywaniem poziomu rozwoju poszczególnych regionów Mazowsza, należących do tzw. zadań własnych województwa.

Prawo do samodzielnego decydowania na mocy uchwał budżetowych o sposobie i kierunkach wydatkowania środków pieniężnych na realizację zadań własnych należy, zdaniem wnioskodawcy, uznać za niezbywalne prawo samorządu składające się na jego istotę. Wszelkie ograniczenia w tym względzie muszą być zaś traktowane jako wyjątki i znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych wartościach oraz nie mogą być nadmierne (por. orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. K 1/96 i wyrok TK z 8 maja 2002 r., sygn. K 29/00). Z istoty zadania własnego wynika, iż jego finansowanie musi być samodzielne i kreatywne, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu. Stąd, jak podkreśla wnioskodawca, odpowiedniość wyposażenia samorządu w dochody przeznaczone na realizację zadań własnych na ogół nie wyraża się wprost i jedynie w konkretnych kwotach ani procentach przekazanych środków. Zakres i sposób finansowania zadań własnych winien być zawsze przedmiotem decyzji politycznej odpowiednich organów. Przy czym decyzje te podejmowane są na podstawie obowiązującego porządku prawnego i w przekonaniu, że ustawodawca w sposób arbitralny nie zmieni norm prawnych, czyniąc podjęte decyzje na skutek zmiany prawa beзуżytecznymi z punktu widzenia możliwości ich realizacji.

3.4. Przyjęte w art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a rozwiązanie prowadzi także do wewnętrznej sprzeczności przepisów ustawy o dochodach. W okresie od 2010 r. do 2011 r. kwestionowana regulacja, zdaniem wnioskodawcy, zniósła pojęcie „dochodów faktycznie uzyskanych i wykazanych w sprawozdaniach za rok poprzedzających rok bazowy”, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach, i zastąpiła je pojęciem „dochodów rzeczywiście uzyskanych, powiększonych z mocą wsteczną o 0,75%”. Pojęcie roku sprawozdawczego i roku bazowego również przestało być przydatne do wyliczenia wskaźników potrzebnych do ustalenia kwoty wpłaty do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej w latach 2010 i 2011. Wskaźniki W i Ww we wskazanym okresie przestały być takimi samymi wskaźnikami jak te, o których mowa w art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach. Wobec tego, za naruszające zasadę przyzwoitej legislacji, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, należałoby uznać uchwalenie ustawy, w której używane pojęcia byłyby wzajemnie sprzeczne (por. wyrok TK z 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00).

3.5. Art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a jest również sprzeczny z celem, jaki przyświeca wprowadzeniu i funkcjonowaniu systemu wpłat wyrównawczo-korekcyjnych. Celem tego systemu jest konieczność niwelowania różnic zachodzących w potencjale finansowym poszczególnych województw. Przy tym różnice te powinny być ustalone na podstawie rzeczywistych wielkości dochodów uzyskiwanych przez samorządy wojewódzkie, nie zaś przyjmowane

w wartościach fikcyjnych, narzuconych przez normodawcę. Natomiast celem, jaki zamierzał ustawodawca osiągnąć, uchwalając art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a., było zwiększenie wysokości wpłat do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej przez województwa zobowiązane do jej dokonania oraz zwiększenie zakresu redystrybucji dochodów przez państwo. W ocenie wnioskodawcy, ustawodawca może wybierać różne rozwiązania w tym zakresie, jednak wprowadzenie swego rodzaju fikcji osiągnięcia w latach 2008 i 2009 dochodów wyższych niż faktycznie uzyskane przez województwo i uczynienie z owej fikcji wskaźnika przesądzającego o potencjale finansowym województwa, a co za tym idzie o wysokości wpłaty korekcyjno-wyrównawczej nie mieści się w standardach przyzwoitej legislacji w podanym wyżej znaczeniu.

Powyższe argumenty, zdaniem wnioskodawcy, wskazują, że regulacja zawarta w art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. zmienia cały system funkcjonowania wpłat korekcyjno-wyrównawczych i stanowi rozwiązanie sprzeczne z pierwotnym celem, jaki przyświecał wprowadzeniu tej wyjątkowej instytucji części regionalnej subwencji ogólnej. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą jest zatem wprowadzenie do obrotu prawnego przepisów (nawet gdy ich celowość mogłaby wydawać się słuszną), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa (sygn. K 5/05).

4. Naruszenie przez art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach i w związku z art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 9 EKSL w zakresie, w jakim znosi możliwość swobodnego kształtowania polityki finansowej samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań własnych.

4.1. Wnioskodawca, uzasadniając zarzut niezgodności art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach i w związku z art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. ze wskazanymi wzorcami kontroli, wskazał, że zgodnie z wyrokiem TK o sygn. K 30/04 wpłaty korekcyjno-wyrównawcze mają być uregulowane w taki sposób, by zmniejszały dochody własne samorządów bogatszych tylko w zakresie niezbędnym, nie niwecząc zarazem znaczenia tych dochodów. Stosując tego rodzaju wpłaty, nie można zatem stworzyć systemu przeciwnego do tego, który został ustanowiony w art. 167 ust. 2 Konstytucji. JST, w wyniku stosowania wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie mogą zostać pozbawione dochodów własnych w taki sposób, by dochody te straciły swój podstawowy i stymulacyjny charakter (prowadziłoby to bowiem do ograniczenia samodzielności finansowej samorządu i pozbawienia go efektów własnej aktywności). Wnioskodawca przywołał także inne orzeczenia TK, które, jego zdaniem, wskazują, że dopuszczalność umniejszania dochodów JST podlega konstytucyjnej ocenie z punktu widzenia kryterium rozmiaru ubytku finansowego (por. wyroki TK: z 30 czerwca 2003 r., sygn. K 8/02, z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98), a także orzeczenia dotyczące zasady adekwatności wyrażonej w art. 167 ust. 1 Konstytucji (por. wyroki TK: z 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97; z 6 września 2005 r., sygn. K 46/04).

Wnioskodawca stwierdził, że zgodnie z orzecznictwem TK zasada adekwatności wyrażona w art. 167 ust. 1 Konstytucji powinna być łączona z zasadą samodzielności wydatkowej. Gdyby pozyskane środki mogły być odbierane JST bez żadnych ograniczeń, ustawowe zagwarantowanie dochodów okazałoby się iluzoryczne. Zasadę gwarantującą jednostkom samorządu terytorialnego nie tylko pozostawienie do dyspozycji określonych środków finansowych (przez zagwarantowanie źródeł, z których wpływają), ale też możliwość samodzielnego wykorzystania tych środków, a tym samym dokonywania wydatków i kształtowania za ich pomocą zadań, można wywieść także z art. 167 ust. 3 Konstytucji, będącego wyrazem ogólniejszej zasady gwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego poziom dochodów pozwalający na realizację konstytucyjnie i ustawowo wyznaczonych zadań (sygn. K 40/97). Naruszenia zasady adekwatności należy upatrywać w sytuacji, gdy nowe regulacje prawne pozbawiają jednostki samorządu terytorialnego odpowiedniego udziału w dochodach publicznych, a zarazem na skutek obowiązku ponoszenia wydatku swoboda decyzyjna w kształtowaniu polityki wydatkowej zostaje zniesiona lub zmarginalizowana (sygn. K 46/04). W tym kontekście wnioskodawca wskazał, że także art. 9 ust. 5 EKSL zawiera zastrzeżenie, iż procedury równoważące (wyrównawcze) nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych.

W ocenie wnioskodawcy, mechanizm obliczania wysokości wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej określony w art. 31 ustawy o dochodach w związku z art. 6 u.zm.u.a., pozbawia WM istotnej części dochodów własnych, co skutkuje poważnym ograniczeniem nie tylko swobody decydowania o kształtowaniu polityki wydatkowej, ale również możliwości pełnej realizacji zobowiązań związanych z wypełnianiem regionalnych zadań publicznych. Naruszenie zasady adekwatności skutkuje pozbawieniem WM skutecznego wykonywania powierzonych mu zadań służących zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej, co z kolei narusza art. 166 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca powołał się w tym kontekście na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym

treścią art. 167 ust. 1 Konstytucji jest z jednej strony nakaz zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedniego udziału w dochodach publicznych, tak aby możliwa była realizacja ich zadań, a z drugiej strony zakaz dokonywania takich modyfikacji dochodów, które odpowiedniość tego udziału by przekreślały (wyrok TK z 3 listopada 1998 r., sygn. K 12/98).

Wnioskodawca zaznaczył przy tym, że nie wnosi o wyrównanie uszczerbku w dochodach własnych przez uzupełnienie potencjału dochodowego dodatkowymi źródłami dochodów, ale jedynie o uznanie za niekonstytucyjną regulacji skutkującej odebraniem WM dochodów w stopniu niepozwalającym na działania na rzecz społeczności regionalnej. Wskazał, że samorząd WM, wykonując zadania publiczne o charakterze wojewódzkim, w szczególności odpowiada za prowadzenie zrównoważonej polityki rozwoju województwa, która wymaga kompleksowych działań i zwiększonych nakładów finansowych w celu poprawy społecznej i gospodarczej spójności regionu, modernizacji i rozbudowy sieci komunikacyjnej oraz poprawy warunków życia mieszkańców obszarów peryferyjnych. Brak działań w tym zakresie grozić może zapaścią społeczno-gospodarczą obszarów peryferyjnych. Wnioskodawca stwierdził, że w obliczu ogromnego zadłużenia WM, sięgającego ponad 57% projektowanych na 2010 r. dochodów, oraz wzrostu kwoty wpłaty do budżetu na część regionalną subwencji ogólnej samorząd województwa jest zmuszony albo zrezygnować z realizacji części zadań zapisanych w Wieloletnim programie inwestycyjnym województwa mazowieckiego, albo przedłużyć ich realizację nawet do 2021 r. WM zostało zatem pozbawione środków finansowych na rozwiązywanie własnych problemów braku spójności wewnątrz regionu ze względu na konieczność istotnej partycypacji finansowej w rozwiązywaniu problemów rozwoju innych regionów.

Ograniczenie samodzielności finansowej JST w zakresie gospodarowania środkami finansowymi w stopniu wynikającym z kwestionowanej regulacji stanowi, w opinii wnioskodawcy, przekroczenie granic swobody ustawodawcy określania poziomu dochodów wynikającego z przyznanych samorządowi tytułów, a w konsekwencji pozbawienia samorządu WM w niedopuszczalnym konstytucyjnie stopniu prawa do kształtowania polityki wydatkowej. Zasada samodzielności finansowej JST powinna uwzględniać regułę bezwzględnej pierwszeństwa wydatków na obligatoryjne zadania własne (zob. sygn. K 40/97). Wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, stanowiące obligatoryjny wydatek województwa w wysokości przewidzianej w latach 2010 i 2011, powodują konieczność rezygnacji z realizacji strategicznych zadań dla WM i przyznaniem pierwszeństwa potrzebom rozwojowym innych województw.

Wnioskodawca wskazał ponadto, że analiza regulacji zawartej w art. 9 ust. 5 EKSL prowadzi do wniosku, że mechanizm korekcyjno-wyrównawczy powinien uwzględniać nie tylko różnice w potencjale dochodowym poszczególnych JST, ale także różnice wydatkowe tych jednostek. Tymczasem *ratio legis* przyjętych w ustawie o dochodach rozwiązań w zakresie wpłat korekcyjnych wskazuje, że ich podstawowym celem było korygowanie różnic jedynie w dochodach JST do przeciętnego dochodu w kraju, odpowiednio w gminach, powiatach i województwach. Ustawodawca, kształtując instytucję części regionalnej subwencji ogólnej, nie uwzględnił (lub uwzględnił jedynie w sposób formalny) występujących z oczywistych względów różnic wydatkowych JST. Świadczy o tym po pierwsze to, że część regionalna tworzona jest w wysokości odpowiadającej kwotom wpłat wniesionych przez „bogatsze” województwa na podstawie art. 31 ustawy o dochodach, a więc jest mechanizm redukujący przede wszystkim różnice dochodowe. Po drugie zaś wskazuje na to okoliczność, że przy podziale wpłat korekcyjno-wyrównawczych kwestie większego zapotrzebowania „wydatkowego” są traktowane ubocznie i formalnie, a kryteria podziału odnoszą się przede wszystkim do różnic dochodowych (przykładem może być wskaźnik bezrobocia związany ściśle z potencjałem dochodowym województwa czy wskaźnik PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa).

Zdaniem wnioskodawcy, charakter instytucji części regionalnej subwencji ogólnej nie zmienia to, że 55% części regionalnej otrzymywana jest przez JST z uwagi na realizowane (finansowane) zadania. Konstrukcja normatywna, zgodnie z którą przeznaczenie części regionalnej subwencji ogólnej na finansowanie określonych zadań przez JST następuje tylko w 55%, nie spełnia wymagań konstrukcyjnych przewidzianych w art. 9 ust. 5 EKSL. Wykładnia tego przepisu prowadzi bowiem do wniosku, że istnienie systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych winno być podyktowane niemożnością wykonywania przez niektóre JST powierzonych zadań. Biorąc pod uwagę to, że samorząd powołany jest do realizacji określonych zadań, tak właśnie należy rozumieć konieczność ochrony jednostek wspólnot lokalnych, która zgodnie z art. 9 ust. 5 EKSL, stanowi przesłankę funkcjonowania instrumentów korekcyjnych. Nie stanowi jej natomiast samo występowanie wspólnot finansowo słabszych.

Celem analizowanej instytucji jest wyrównanie potencjału dochodowego województw. Instytucja ta została przez ustawodawcę skonstruowana jako źródło zasilające pulę środków przeznaczonych na subwencję ogólną. Istotą zaś subwencji ogólnej jest to, że o przeznaczeniu środków uzyskanych z tego źródła decyduje w zasadzie (w granicach określonych w ustawie) organ stanowiący JST. Znajduje to wyraz m.in. w art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach. O ile możliwość uzyskania części regionalnej subwencji ogólnej uwarunkowana jest m.in.

istnieniem wysokich wydatków w pewnych obszarach (np. konieczność utrzymania dróg), o tyle ustawodawca nie nałożył na beneficjentów tej części subwencji obowiązku przeznaczenia uzyskanych środków w sposób, który gwarantowałby poprawę ich sytuacji finansowej (np. zobowiązując ich do przeznaczenia otrzymanych kwot na wydatki inwestycyjne). Ustawa nie daje podstaw do przyjęcia, że przekazanie wpłat korekcyjno-wyrównawczych województwom ponoszącym wysokie wydatki doprowadzi w przyszłości do redukcji tych wydatków. W ocenie wnioskodawcy, nie ma przeszkód, by województwo spożytkowało te środki w inny, dozwolony prawem sposób. Tymczasem w uzasadnieniu do wyroku o sygn. K 30/04, Trybunał Konstytucyjny zasadnie, zdaniem wnioskodawcy, wskazał, że ustanowienie obowiązku wpłat oraz ich wysokość powinny nawiązywać do sytuacji finansowej JST, by w rezultacie okrojenie dochodów samorządów bogatszych następowało jedynie w zakresie niezbędnym. W przekonaniu wnioskodawcy, przepisy ustawy o dochodach nie spełniają powyższego wymagania. Z jednej strony, przepisy określające kryteria aktualizujące obowiązek dokonywania wpłat odwołują się przede wszystkim do dochodów podatkowych województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca (wskaźnik W), bez jednoczesnego uwzględnienia jego potrzeb wydatkowych (art. 31 w związku z art. 24 ust. 4 ustawy o dochodach). Z drugiej zaś strony, przepisy pozwalające na identyfikację beneficjentów wpłat przyjmują jako podstawę wycień niektórych tylko wydatki (na utrzymanie dróg, regionalne kolejowe przewozy pasażerskie), bez jednoczesnego uwzględnienia dochodów województwa (art. 25 ust. 4 i 10 ustawy o dochodach), bądź też niektóre tylko dochody, bez jednoczesnego uwzględnienia wydatków województwa (art. 25 ust. 12 ustawy o dochodach).

Brak nawiązania do pełnej sytuacji finansowej województwa (uwzględniającej zarówno wydatki, jak i dochody) oraz symetrii w zakresie oceny „siły” i „słabości” finansowej województwa rodzi zagrożenie, że obowiązek wpłat korekcyjno-wyrównawczych będzie ciążył na województwach o niekoniecznie silnej kondycji finansowej oraz że z części regionalnej będą korzystały jednostki niekoniecznie potrzebujące wsparcia. Prowadzi to do nieuzasadnionej – z punktu widzenia celu analizowanej instytucji – sytuacji, w której istnieją JST będące zarazem płatnikami, jak i beneficjentami wpłat korekcyjno-wyrównawczych (w 2009 r. dotyczyło to 2 województw), a zatem – z punktu widzenia celów analizowanej regulacji – pozostają zarówno województwami silniejszymi, jak i słabszymi finansowo. Zdaniem wnioskodawcy, dochodzi w ten sposób do nieuzasadnionej redystrybucji dochodów województwa i kosztów wzajemnych transferów finansowych pomiędzy województwem a budżetem państwa.

Podsumowując, wnioskodawca stwierdził, że w wypadku WM nieuwzględnienie przez ustawodawcę w konstrukcji części regionalnej subwencji ogólnej uregulowanej w art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach zasady adekwatności dochodów do zakresu realizowanych (finansowanych) zadań oraz restrykcyjny charakter mechanizmu wpłat przewidziany w art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. skutkuje naruszeniem zdolności materialnej płatnika. Powstałe w wyniku wpłat ubytki finansowe dochodów (stanowiące jednocześnie obligatoryjne wydatki jednostki) w stosunku do dochodów własnych, w tym dochodów z tytułu udziału w podatkach, nie pozwalają na realizację zadań publicznych. To, zdaniem wnioskodawcy, powinno skutkować uznaniem regulacji zawartej w art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach w związku z art. 6 u.zm.u.a. w zakresie, w jakim prowadzi do pozbawienia samorządu WM możliwości swobodnego kształtowania polityki finansowej w celu realizacji zadań własnych, za niezgodną z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 5 EKSL.

5. W piśmie z 16 sierpnia 2010 r. wnioskodawca, wykonując zarządzenie sędziego TK z 4 sierpnia 2010 r. o uzupełnieniu braków formalnych, wskazał, że wniosek dotyczy spraw objętych jego działaniem na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy o dochodach. Zgodnie z tym przepisem ustawa określa źródła dochodów JST oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów. Wniosek skierowany do TK dotyczy zakresu działania samorządu województwa w zakresie, w jakim polega ono na obowiązku gromadzenia dochodów budżetowych na podstawie Konstytucji i ustaw. Zakwestionowane przepisy skutkują, w ocenie wnioskodawcy, niekonstytucyjnym ukształtowaniem prawa samorządu województwa do dochodów własnych, a w konsekwencji konstytucyjnego prawa do kształtowania polityki finansowej. Wniosek dotyczy również działania przepisów z mocą wsteczną w sposób zaskakujący samorząd województwa i uniemożliwiający mu planowanie dochodów budżetowych. Wniosek mieści się zatem w zakresie działania wnioskodawcy na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy o dochodach, który jako organ stanowiący uchwała corocznie budżet WM.

6. W piśmie z 16 września 2011 r. stanowisko Sejmu w niniejszej sprawie przedstawił Marszałek Sejmu.

6.1. Analizę zgodności przepisów zaskarżonych przez wnioskodawcę Marszałek Sejmu poprzedził badaniem, jakie znaczenie z punktu widzenia obowiązywania zaskarżonych przepisów, a w szczególności art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a., mają regulacje zawarte w art. 41 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 238, poz. 1578; dalej: ustawa o budżecie). W tym kontekście

Marszałek stwierdził, że art. 41 ustawy o dochodach stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach w zakresie, w jakim określa zasady ustalania wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw na rok 2011. Artykuł 41 ustawy o dochodach ma więc charakter regulacji incydentalnej, która modyfikuje te zasady i wyłącza stosowanie art. 31 ustawy o dochodach jedynie w odniesieniu do pewnego wąskiego wycinka czasowego, tj. do roku budżetowego 2011. W pozostałym zakresie – a zatem zarówno w odniesieniu do wcześniejszych, jak i późniejszych lat budżetowych – ten ostatni przepis zachowuje moc wiążącą. W rezultacie należy stwierdzić, że art. 41 ustawy o dochodach nie czyni analizowanego wniosku bezprzedmiotowym w zakresie, w jakim odnosi się on do art. 31 ustawy o dochodach. Z kolei między drugim z zaskarżonych przez wnioskodawcę przepisów, tj. art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a., a art. 41 ustawy o dochodach nie zachodzi relacja *lex generalis* – *lex specialis*. Art. 6 u.zm.u.a. modyfikuje bowiem (w ustępie 1) zasady obliczania wskaźnika W, tj. wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie, określone w art. 24 ust. 3 i 4 ustawy o dochodach, w odniesieniu do lat 2010 i 2011, a także (w ustępie 2) nakazuje zwiększenie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych do kwoty wynikającej ze wskaźnika udziału województwa we wpływach z tego podatku w wysokości 14,75%. Sam art. 41 ustawy o dochodach nie ingeruje w zasady obliczania wskaźnika W, lecz jedynie modyfikuje zasady obliczania kwoty rocznej wpłaty przeznaczonej na część regionalną subwencji ogólnej dla województw. Zakresy regulacji art. 6 u.zm.u.a. i art. 41 ustawy o dochodach są więc odrębne i nie krzyżują się. To znaczy, że ten ostatni przepis również nie może uzasadniać bezprzedmiotowości zarzutów wnioskodawcy w zakresie, w jakim odnosi się on do art. 6 u.zm.u.a.

6.2. W ocenie Marszałka Sejmu, zaskarżony art. 6 ust. 2 u.zm.u.a., który skutkuje pozbawieniem WM ponad połowy (54,17%) dochodów podatkowych planowanych w 2010 r. (stanowiących 80%-90% dochodów bieżących województwa) i koniecznością zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie wpłaty do budżetu z tytułu części regionalnej subwencji ogólnej oraz ograniczeniem możliwości realizowania zadań własnych tego województwa ingeruje w istotę jego samodzielności finansowej i nie mieści się tym samym w zakresie swobody, jaka przysługuje ustawodawcy w odniesieniu do wpływania na dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego. Nie można także, zdaniem Marszałka Sejmu, wskazać konstytucyjnie chronionych wartości i celów, które uzasadniałyby tak daleko posunięte ograniczenie samodzielności finansowej samorządu wojewódzkiego.

Zastosowanie tego przepisu prowadzi do naruszenia wymogu, aby w wyniku zastosowania systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie doszło do pozbawienia samorządu dochodów własnych w takim stopniu, by dochody te straciły swój podstawowy i stymulacyjny charakter, co przejawiałoby się w ograniczeniu samodzielności finansowej samorządu oraz pozbawieniu go efektów własnych działań i aktywności zmierzających do zwiększenia wpływów płynących ze źródeł dochodów własnych. Ponadto zaskarżona regulacja narusza art. 167 ust. 3 Konstytucji, który należy traktować jako wyraz zasady ogólniejszej, gwarantującej jednostkom samorządu możliwość samodzielnego wykorzystywania środków finansowych pozostawionych do ich dyspozycji, a tym samym dokonywania wydatków i kształtowania za ich pomocą zadań (por. wyrok TK z 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97). W rezultacie zastosowania art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. WM zostało pozbawione ponad połowy dochodów podatkowych za 2010 r. oraz było zmuszone zaciągnąć kredyt w celu zapewnienia pełnej realizacji zadań własnych. Przyczyną takiego stanu jest ustawowy nakaz obliczenia rocznej wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej na podstawie fikcyjnych, zawyżonych dochodów podatkowych za lata 2008-2009, których województwo zobowiązane do dokonania tej wpłaty w tym okresie w rzeczywistości nie osiągnęło.

W rezultacie, wpłaty korekcyjno-wyrównawcze przestały tworzyć wraz z zasadami konstytucyjnymi zawartymi w art. 167 Konstytucji jeden, spójny i zbilansowany system, który w orzecznictwie TK (por. sygn. K 30/04) jest warunkiem uznania konstytucyjności tych wpłat. Marszałek Sejmu zaznaczył w tym kontekście, że ani okoliczności uchwalenia u.zm.u.a., ani uzasadnienie tej ustawy nie dają wystarczających podstaw do stwierdzenia, że przyczyną zwiększenia z mocą wsteczną wysokości wpłat do budżetu państwa na część regionalną subwencji wskutek przyjęcia za podstawę jej obliczenia fikcyjnych, zawyżonych dochodów podatkowych województw „bogatszych”, był istotny wzrost potrzeb finansowych województw uboższych w związku z realizacją zadań przewidzianych w tej ustawie. Wręcz przeciwnie, u.zm.u.a. wprowadziła instrumenty służące finansowemu wzmocnieniu województw w związku z finansowaniem przez nie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, jak np. pomoc finansowa z Funduszu Kolejowego czy też, obowiązujący od 1 stycznia 2010 r., wzrost udziału wszystkich województw we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych. Instrumenty te oddziałują na poprawę sytuacji finansowej województw w ramach pierwotnego podziału dochodów własnych między jednostki samorządu terytorialnego, czyniąc zbędnym dodatkowe zastrzeżenie zasad funkcjonowania systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych, ze skutkiem niekorzystnym dla województw zobowiązanych do ich uiszczenia.

Marszałek Sejmu stwierdził, że wnioskodawca nie wykazał w sposób dostateczny, że zaskarżony przepis narusza zasadę adekwatności przewidzianą w art. 167 ust. 1 Konstytucji. Aby uznać, że zmiana prawa powodująca niekorzystny rezultat finansowy dla jednostki samorządu z powodu pozbawienia jej pewnych źródeł dochodów własnych jest niezgodna z art. 167 ust. 1 Konstytucji, konieczne jest wykazanie na podstawie całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów, że bez tych dochodów nie ma możliwości zapewnienia udziału JST w dochodach publicznych o wysokości odpowiedniej do realizacji ich zadań. Wnioskodawca stwierdził wprawdzie, że wskutek zaskarżonej regulacji WM zostało pozbawione ponad połowy swoich dochodów podatkowych, które z kolei stanowią ponad 80% jego dochodów bieżących, nie wykazał jednak precyzyjnie, iż tak znaczne pozbawienie WM dochodów własnych za 2010 r. uniemożliwi mu wykonywanie określonych zadań publicznych z tego powodu, że łączne jego dochody (w tym z subwencji ogólnej dla województw i dotacji celowych) nie są wystarczające na pokrycie kosztów realizacji tych zadań.

Podsumowując tę część wyводу, w ocenie Marszałka Sejmu, art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. narusza zasadę samodzielności finansowej JST, wynikającą z art. 167 ust. 3 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji. Ustawodawca nie zachował należytej staranności, której powinien był dołożyć, modyfikując system wpłat korekcyjno-wyrównawczych. Nie uczynił zadość szczególnym wymaganiom, które są pochodną wyjątkowego charakteru tej instytucji. Dążąc do formalnego skorelowania udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, stanowiącego punkt odniesienia obliczania wpłaty do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, z nowym podwyższonym udziałem województw we wpływach z tego podatku, nie wziął pod uwagę, iż tym samym czyni podstawą obliczenia tej wpłaty fikcyjne, zawyżone dochody nieosiągnięte w rzeczywistości przez województwa w latach ubiegłych, co będzie skutkowało ich obciążeniem w sposób naruszający kryterium niezbędności oraz ingerujący w istotę ich samodzielności finansowej.

Zarzut naruszenia zasady adekwatności wynikającej z art. 167 ust. 1 Konstytucji Marszałek Sejmu uznał za niedostatecznie uzasadniony.

Marszałek Sejmu uznał za zasadne zarzuty naruszenia przez art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. zasad wynikających z art. 2 Konstytucji, tj. zasady przyzwoitej legislacji, zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego.

6.3. Zaskarżony art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. stanowi przykład regulacji zaskakującej adresata, naruszającej wymóg przewidywalności i bezpieczeństwa prawnego, gdyż pozbawia samorządy wojewódzkie (przede wszystkim WM), zobowiązane do dokonywania wpłaty do budżetu centralnego z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej, możliwości racjonalnego planowania swoich dochodów i wydatków w perspektywie wieloletniej, opartego na rzeczywiście osiągniętych dochodach podatkowych. Przepis ten, godząc w podstawy gospodarki finansowej samorządu i zmuszając go do zaciągnięcia kredytu w celu sfinansowania podwyższonej wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, podważa zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa przez to, że z mocą wsteczną wprowadza niekorzystny dla adresata tej regulacji mechanizm obliczania kwoty wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w latach 2010 i 2011, odrywając wysokość tej wpłaty od realnego poziomu dochodów podatkowych osiągniętych przez wnioskodawcę. Zarazem modyfikacja dokonana przez art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. ma charakter arbitralny, gdyż tak daleko posunięta ingerencja w samodzielność finansową JST nie jest uzasadniona innymi wartościami i normami konstytucyjnymi.

6.4. W odniesieniu do kwestii naruszenia przez art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. zasady przyzwoitej legislacji, stanowiącej element zasady demokratycznego państwa prawnego, Marszałek stwierdził, że zaskarżony przepis nie narusza tej zasady w aspekcie formalnym, rozumianym jako nakaz dostatecznej określoności i jednoznaczności przepisów prawa. Treść normatywna regulacji zawartej w art. 6 u.zm.u.a. nie pozostawia bowiem wątpliwości i sprowadza się do nakazu obliczenia wysokości wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw na podstawie zawyżonych, fikcyjnych dochodów podatkowych. Nie wydaje się dlatego trafny zarzut wnioskodawcy, iż obowiązywanie art. 6 u.zm.u.a. prowadzi do wewnętrznej sprzeczności przepisów ustawy o dochodach z tego powodu, że używane w niej pojęcia (a szczególności wskaźniki W i Ww) występują w różnych znaczeniach. Ze względu na czasowo ograniczone stosowanie art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. (w latach budżetowych 2010 i 2011) można jednoznacznie ustalić okres, za który wskaźniki W i Ww obliczane są na podstawie fikcyjnych, zawyżonych dochodów podatkowych, stosownie do nakazu przewidzianego w tym przepisie. Pewna niejednoznaczność pojęciowa, będąca skutkiem art. 6 ust. 2 u.zm.u.a., może być usunięta w drodze wykładni i nie ma charakteru kwalifikowanego, a tylko taki może uzasadniać niekonstytucyjność przepisu z uwagi na sprzeczność z art. 2 Konstytucji.

W ocenie Sejmu, uprawnione jest natomiast stwierdzenie, iż art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. narusza zasadę przyzwoitej legislacji w jej aspekcie materialnym, który precyzowany jest w orzecznictwie TK jako nakaz uwzględniania

przez ustawodawcę, dokonującego kolejnych zmian stanu prawnego, interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego.

W wypadku rozpatrywanej sprawy nakaz ten dotyczy uwzględnienia tego, że JST prowadzą swoją gospodarkę finansową obejmującą również wieloletnie planowanie i prognozowanie w oparciu o rzeczywistość osiągnięte, a nie fikcyjnie zawyżone, dochody podatkowe. Tak rozumiana zasada poprawnej legislacji pozostaje w ścisłym związku z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego. Zdaniem Marszałka Sejmu, nie do pogodzenia z zasadą poprawnej legislacji jest zatem wprowadzanie z mocą wsteczną do instytucji o charakterze wyjątkowym, jaką są wpłaty korekcyjno-wyrównawcze, mechanizmów czyniących tę regulację bardziej dolegliwą dla podmiotów obciążonych obowiązkiem tych wpłat.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, Marszałek Sejmu wniósł o uznanie, że art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach jest niezgodny z art. 167 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

6.5. Przed merytorycznym odniesieniem się do zarzutów niezgodności art. 31 ust. 1 oraz art. 25 ustawy o dochodach w związku z art. 6 u.zm.u.a. ze wskazanymi wzorcami kontroli Marszałek Sejmu przypomniał, że art. 31 ust. 1 oraz art. 25 ustawy o dochodach były już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 25 lipca 2006 r. (sygn. K 30/04), w którym Trybunał stwierdził ich zgodność z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. W związku z tym, że w niniejszym postępowaniu zostały wskazane inne wzorce kontroli, a także częściowo odmienne zarzuty, Marszałek Sejmu uznał, że nie można mówić w tym wypadku o naruszeniu zasady *ne bis in idem*. O ile bowiem w wyroku z 25 lipca 2006 r. Trybunał skoncentrował się na ocenie konstytucyjności przepisów w kontekście zarzutów dotyczących nieadekwatności wyposażenia JST w środki finansowe wskutek zmian w zakresie ich zadań własnych, o tyle zarzuty podniesione przez wnioskodawcę w niniejszej sprawie odnoszą się przede wszystkim do konstrukcyjnych cech części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, zarówno w stosunku do zasad ustalania związanej z tym kwoty rocznej wpłaty, jak i kryteriów, na których opiera się podział tej kwoty pomiędzy województwa.

Przechodząc do oceny merytorycznej przedstawionych w tej części uzasadnienia zarzutów, Marszałek Sejmu stwierdził, że są one bezzasadne. Podkreślił, że Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym wyroku uznał zgodność wpłat korekcyjno-wyrównawczych uregulowanych w art. 25 i art. 31 ustawy o dochodach ze sformułowanym przez siebie „testem” konstytucyjnej dopuszczalności instytucji stanowiącej element systemu wyrównywania niedoborów dochodów własnych uboższych samorządów. W ocenie Sejmu, wbrew zarzutowi wnioskodawcy, naruszenie wymogu zmniejszenia dochodów własnych bogatszych samorządów wyłącznie w niezbędnym zakresie oraz zakazu niweczenia znaczenia tych dochodów nie jest skutkiem obowiązywania art. 31 ustawy o dochodach, lecz art. 6 ust. 2 u.z.um.a., który nakazuje obliczenie wpłaty do budżetu w oparciu o fikcyjne, zawyżone dochody podatkowe WM. Pozbawienie mocy obowiązującej tego ostatniego przepisu przywróci zgodność regulacji wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw z konstytucyjnymi zasadami: samodzielności finansowej samorządu oraz adekwatności. Marszałek Sejmu wskazał, że z wypowiedzi samego wnioskodawcy wynika, że powstanie nadmiernego uszczerbku w jego dochodach własnych jest spowodowane wzrostem tej wpłaty, którego źródłem jest incydentalna regulacja art. 6 ust. 2 u.zm.u.a., a nie same tylko przepisy art. 25 i art. 31 ustawy o dochodach obowiązujące od 1 stycznia 2004 r. Nie można zatem zasadnie twierdzić, że wnioskodawca został zaskoczony obowiązkiem przewidzianym w tych przepisach. Wręcz przeciwnie, wypada, zdaniem Marszałka, przyjąć, iż relatywnie długi czas ich obowiązywania powinien skłonić wnioskodawcę do uwzględnienia w ramach swojego długoletniego planowania budżetowego, konieczności dokonywania corocznych wpłat do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej. Powoływanie się przez WM na swoje „ogromne zadłużenie”, sięgające ponad 57% dochodów projektowanych na 2010 r., nie może być wystarczającym argumentem za uznaniem, iż przewidziany w art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach obowiązek dokonywania tej wpłaty nadmiernie ingeruje w samodzielność finansową tego województwa. Przyczyną tak znacznego zadłużenia mogło być bowiem zaciągnięcie zobowiązań na inne cele niż wypełnienie ustawowego obowiązku dokonania wpłaty korekcyjno-wyrównawczej. Zaciąganie zobowiązań i zwiększanie ogólnego zadłużenia powinno następować w ramach racjonalnej gospodarki, przy której prowadzeniu wnioskodawca powinien mieć na względzie konieczność wywiązania się ze spoczywających na nim ustawowych obowiązkach względem budżetu centralnego.

Marszałek Sejmu uznał za niezasadne systemowe zarzuty wnioskodawcy dotyczące ustawowej konstrukcji obowiązku wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw. W szczególności za nietrafny uznał zarzut, że przesłanki wyznaczania województw zobowiązanych do dokonania wpłat wykazują jedynie formalną abstrakcyjność, podczas gdy przyjęte w nich wskaźniki powodują realne zindywidualizowanie podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat.

Marszałek Sejmu wskazał w tym kontekście, że wskaźniki W i Ww, na podstawie którego obliczana jest wysokość tej wpłaty, nawiązują do dochodów podatkowych województw wynikających z ich udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych. Przyjęcie właśnie tej wielkości – w powiązaniu z liczbą mieszkańców województwa – jako punktu odniesienia obliczania wpłaty może być uznane za celowe i racjonalne, jeżeli się zważy, iż wielkość podatkowych dochodów samorządów wojewódzkich w zasadniczym stopniu determinuje ich potencjał gospodarczy i finansowy. Jak wynika z tabeli dołączonej do wniosku, dochody podatkowe WM co najmniej dwukrotnie przewyższały analogiczne dochody innych województw. Tak istotnych różnic w dochodach podatkowych województw nie można uzasadniać wyłącznie odwołaniem się do odmiennego poziomu aktywności i gospodarności władz samorządowych. Różnice te są przede wszystkim pochodną odmienności demograficznych, geograficznych i gospodarczych między regionami. Zważywszy, że Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym, dopuszczalne jest, zdaniem Sejmu, wprowadzanie przez ustawodawcę rozwiązań prawnych służących łagodzeniu skutków tych różnic, pod warunkiem, że rozwiązania te nie ingerują w istotę samodzielności finansowej województw zobowiązanych do wpłat i nie naruszają tym samym zasady określonych w art. 167 Konstytucji. Z kolei w odniesieniu do konkretnych procentowych wielkości przyjętych w art. 31 ustawy o dochodach należy stwierdzić, że ustawodawca dysponuje w tym zakresie pewną autonomią regulacyjną, dlatego też kwestia ta nie powinna podlegać kontroli konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny nie posiada bowiem instrumentów prawnych, które pozwoliłyby mu na ustalenie, czy wielkości te zostały ustalone na właściwym poziomie. Sama tylko okoliczność, że w rezultacie zastosowania ustawowych regulacji to wyłącznie WM jest płatnikiem netto części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, nie przesądza jeszcze prawdziwości twierdzenia wnioskodawcy o jedynie formalnej abstrakcyjności przyjętych wskaźników, jeżeli są one oparte na obiektywnych wielkościach oddających potencjał gospodarczy i finansowy województw.

Za niezasadne Marszałek Sejmu uznał zarzuty wnioskodawcy odwołujące się do zasad ustalania różnic wydatkowych województw w ramach ustawowego mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego wynikającego z zaskarżonych przepisów. Zasady podziału łącznej kwoty stanowiącej część regionalną subwencji ogólnej określone są w rozbudowanej regulacji art. 25 ust. 1-15 ustawy o dochodach. W tym celu przepisy te odwołują się m.in. do następujących wielkości: stopy bezrobocia, powierzchni dróg wojewódzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca, PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wydatków bieżących na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie. Ustawodawca określił jednocześnie procentowe udziały, w jakich część regionalną subwencji ogólnej rozdziela się między województwa w oparciu o poszczególne kryteria. Zdaniem wnioskodawcy, jedynie podział 55% tej kwoty następuje na podstawie kryteriów o charakterze wydatkowym, tj. na podstawie kryterium powierzchni dróg na jednego mieszkańca (40% części regionalnej do podziału) oraz wydatków na regionalne przewozy pasażerskie (15% części regionalnej do podziału). Marszałek podkreślił jednak, że wbrew twierdzeniu wnioskodawcy dystrybucja zdecydowanej większości tej kwoty opiera się na kryteriach, które odnoszą się, przynajmniej pośrednio, do różnic o charakterze wydatkowym. Oprócz wspomnianych wyżej dwóch kryteriów można wskazać również kryterium oparte na stopie bezrobocia (według którego dystrybuowane jest 20% łącznej kwoty części regionalnej subwencji ogólnej), które ma w znacznym stopniu wydatkowy charakter. Wysoka stopa bezrobocia w danym województwie może oznaczać bowiem nie tylko mniejsze dochody podatkowe samorządu województwa, lecz również jego większe wydatki wynikające na przykład z konieczności realizacji zadań z zakresu polityki rynku pracy, które na samorząd ten nakłada art. 8 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, ze zm.).

Art. 9 ust. 5 EKSL Sejm uznał za nieadekwatny wzorzec kontroli zakwestionowanych przepisów.

Podniesiony przez wnioskodawcę zarzut braku regulacji, która gwarantowałaby, iż beneficjenci tej części subwencji przeznaczą uzyskane środki w sposób, który wpływałby na poprawę ich sytuacji finansowej, Marszałek Sejmu uznał za bezzasadny. Marszałek stwierdził, że chociaż wypłaty korekcyjno-wyrównawcze z części równoważącej subwencji ogólnej nie są subwencją w ścisłym znaczeniu, bowiem ich źródłem nie są środki z budżetu centralnego, lecz wpłaty innych jednostek samorządowych, to instytucję tę łączy z subwencją wspólna cecha, którą jest brak określonego celu, na jaki w obu tych przypadkach może być przeznaczona wypłacona kwota. To odróżnia subwencję ogólną od dotacji celowej, która powinna być przeznaczona przez beneficjenta na sfinansowanie określonego zadania publicznego, w związku którym jest ona udzielana. Zarówno subwencje, jak i wpłaty korekcyjno-wyrównawcze służą więc polepszeniu ogólnej sytuacji finansowej województw, które spełniają określone ustawowo, zobiektywizowane kryteria. Twierdzenie wnioskodawcy, że wpłaty korekcyjno-wyrównawcze nie przyczyniają się do poprawy kondycji finansowej ich beneficjentów, jest pozbawione podstaw. Uzyskane środki, nawet gdy nie będą przeznaczone na pokrycie tych rodzajów wydatków, do których odwołuje się ustawodawca, regulując zasady podziału łącznej kwoty części regionalnej subwencji ogólnej (m.in. na drogi czy

przewozy regionalne), i tak zwiększając zasoby finansowe pozostające do dyspozycji województw „uboższych”, umożliwiając im sfinansowanie innych zadań publicznych.

Za niezasadny Sejm uznał także zarzut braku nawiązania przy konstruowaniu mechanizmu wpłat korekcyjno-wyrównawczych do pełnej sytuacji finansowej województwa, uwzględniającej zarówno wydatki, jak i dochody. Marszałek Sejmu wskazał w tym kontekście, że podział kwoty części regionalnej subwencji ogólnej między województwa opiera się na kryteriach przewidzianych w art. 25 ust. 1-13 ustawy o dochodach, które w przeważającej mierze nawiązują do zwiększonych potrzeb wydatkowych związanych z realizacją określonych zadań publicznych (utrzymaniem dróg, walką z bezrobociem, utrzymaniem regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich). Z kolei „siła finansowa” województw zobowiązanych do dokonywania wpłaty do budżetu z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej ustalana jest, zgodnie z art. 31 ustawy o dochodach, na podstawie wskaźników bazujących na ich dochodach podatkowych. Stanowi to, zdaniem Marszałka Sejmu, kryterium obiektywne i racjonalne, wykluczające ryzyko sztucznego zaniżania przez województwa swojego potencjału finansowego w celu zmniejszenia rozmiaru tej wpłaty.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, Marszałek Sejmu wniósł o uznanie, że zarzuty wnioskodawcy nie są wystarczające, aby obalić domniemanie konstytucyjności art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach. Art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach oraz w związku z art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. należy zatem uznać za zgodny z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji, a art. 9 ust. 5 EKSL za nieadekwatny wzorzec kontroli.

6.6. Na zakończenie Marszałek Sejmu wskazał, że aprobatywnego odniesienia się przez Sejm do obowiązującego systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych („horyzontalnego systemu wyrównawczego”) nie należy odczytywać w taki sposób, że system ten jest jedynym z możliwych lub koniecznych konstytucyjnie modeli redystrybucji części środków zasobniejszych jednostek samorządu terytorialnego. Podkreślił, że zmieniające się warunki życia społecznego, a co za tym idzie funkcjonowania samorządów, jak również dynamika procesów gospodarczych, mogą uzasadnić odejście od aktualnych rozwiązań i przyjęcie przez prawodawcę innych rozwiązań w sferze finansów komunalnych. Dopóki prawodawca nie wykracza w tym zakresie poza standardy konstytucyjne, doprecyzowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jego działania cechuje znaczny stopień swobody regulacyjnej, w tym możliwość wyboru optymalnego z punktu widzenia polityki tworzenia prawa modelu „wpłat wyrównawczych” (za którą Sejm i Rada Ministrów odpowiadają przed wyborcami), a nawet zrezygnowanie z tego instrumentu na rzecz innych narzędzi gwarantujących zrównoważony rozwój kraju i poszanowanie konstytucyjnych zasad jednolitości państwa i dobra wspólnego. Dlatego też ewentualna przyszła nowelizacja ustawy o dochodach *a limine* nie dezaktualizuje ustaleń poczynionych przez Sejm w niniejszym piśmie. Czym innym jest bowiem niezgodność przepisu w Konstytucję, a czym innym jego opcjonalny charakter, polegający na wyborze jednego z dopuszczalnych prawnie modeli regulacyjnych.

6.7. Na koniec Marszałek Sejmu podkreślił, że pełną i aktualną wiedzę o procesach gospodarczych i społecznych zachodzących w skali globalnej (ogólnokrajowej) i na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego mają właściwe agendy administracji rządowej, do których ustawowych zadań należy gromadzenie stosownych informacji oraz ich przetwarzanie i analiza. Ewentualne impulsy zmiany prawa w omawianym zakresie powinny więc pochodzić przede wszystkim od kompetentnych organów władzy wykonawczej, mających wiedzę o bieżących potrzebach i tendencjach. W związku z tym Sejm wniósł o wezwanie Ministra Finansów do udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w celu przedstawienia stanowiska w sprawie.

7. Prokurator Generalny w piśmie z 2 listopada 2011 r. przedstawił stanowisko, zgodnie z którym: 1) art. 6 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ustawy o dochodach jest niezgodny z art. 167 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 oraz jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji; 2) art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach w związku z art. 6 u.zm.u.a. jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 9 ust. 5 EKSL.

7.1. Prokurator Generalny, odnosząc się do kwestii dopuszczalności merytorycznej kontroli w sprawie, zwrócił uwagę na uchwalenie art. 41 ustawy o budżecie, który wyłączył stosowanie art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach do określenia jednostek zobowiązanych do wniesienia wpłat na Reg-SO oraz ustalenia ich wysokości na 2011 r. W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 41 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie miał zastosowanie podczas ustalania wpłat korekcyjno-wyrównawczych do budżetu państwa jedynie na rok budżetowy 2011 (do opracowania ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na ten rok). Jest to zatem przepis incydentalny, który „nie

wyłącza stosowania art. 31 u.d.j.s.t. ani w latach wcześniejszych, ani też po opracowaniu ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na rok 2011". Przepis ten nie dotyczy zasad obliczania wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie w odniesieniu do lat 2010-2011, ani zwiększenia wysokości dochodów z tytułu udziału województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych do 14,75% kwoty wynikającej ze wskaźnika udziału województwa (tj. materii uregulowanej w art. 6 u.zm.u.a.). Nie odnosi się także do przedmiotu regulacji zawartej w art. 25 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach. Tym samym, w ocenie Prokuratora Generalnego, wejście w życie art. 41 ustawy okołobudżetowej nie stanowi przeszkody do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego.

7.2. Prokurator Generalny, uzasadniając swe stanowisko o niekonstytucyjności art. 6 u.zm.u.a., podzielił zdanie wnioskodawcy, że przepis ten z mocą wsteczną zmienił mechanizm obliczania wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w latach 2010-2011. Prokurator Generalny wskazał, że art. 6 ust. 3 ustawy o dochodach w brzmieniu nadanym przez art. 3 u.zm.u.a. wszedł w życie 1 stycznia 2010 r. i od tej daty nastąpiło podwyższenie wskaźnika udziału województw w dochodach z podatku dochodowego od osób prawnych do 14,75%, natomiast zakwestionowany art. 6 u.zm.u.a. zaczął obowiązywać już 5 sierpnia 2009 r. W konsekwencji mechanizm obliczania wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w latach 2010-2011 nie opierał się na wartości dochodów województwa uzyskanych faktycznie i wykazanych w sprawozdaniach finansowych w latach 2008 i 2009, gdyż w tym okresie wskaźnik udziału województw w dochodzie z wymienionego podatku nadal wynosił 14%.

W następstwie rozwiązania wprowadzonego w art. 6 u.zm.u.a., wysokość wskaźnika W, decydująca o wysokości wpłat korekcyjno-wyrównawczych, ustalona została w oparciu o „fikcyjne” dochody, wyższe od faktycznie osiągniętych przez WM w latach 2008 i 2009. Pozostaje to, zdaniem Prokuratora Generalnego, w sprzeczności z poglądami TK wyrażonymi w wyroku o sygn. K 30/04. Dochody podatkowe województw z tytułu udziału w podatku dochodowym, o których mowa w art. 31 ustawy o dochodach, powinny być ustalane w wysokości faktycznie uzyskanej, gdyż ma to służyć urealnieniu sytuacji finansowej województw, stanowiącej podstawę ustalania części wyrównawczej subwencji i wpłat. Prokurator Generalny przypomniał w tym kontekście, że wprowadzenie do ustawy o dochodach systemu wyrównawczego (na który składa się także część regionalna subwencji ogólnej) było uzasadnione dużym zróżnicowaniem w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Celem wprowadzenia tego systemu była konieczność ochrony najsłabszych ekonomicznie spośród tych jednostek. Tymczasem regulacja wynikająca z art. 6 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach prowadzi do sytuacji, w której podwyższenie wpłaty na Reg-SO nie jest rezultatem faktycznego zgromadzenia większych dochodów podatkowych przez województwo, lecz fikcyjnego podwyższenia tych dochodów w wyniku legislacyjnego zabiegu ustawodawcy. Celem tego zabiegu było zaś zwiększenie wysokości wpłat korekcyjno-wyrównawczych. Ustawodawca nie zagwarantował przy tym środków finansowych pozwalających na zrekompensowanie wydatków poniesionych z tego tytułu.

W ocenie Prokuratora Generalnego, przyjęcie jako podstawy obliczenia wysokości wpłaty na Reg-SO wysokości dochodów faktycznie nieosiągniętych w latach 2008-2009 przez województwa, doprowadziło do nadmiernego, wykraczającego poza kryterium niezbędności obciążenia finansowego województwa. Ani z okoliczności towarzyszących wprowadzeniu kwestionowanej zmiany, ani też z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej nie wynika bowiem, że zwiększenie w latach 2010 i 2011 wysokości wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na Reg-SO, wskutek fikcyjnego zawyżenia wysokości dochodów podatkowych województwa w latach 2008 i 2009, było uzasadnione koniecznością wspomoczenia województw o słabszej kondycji finansowej, z uwagi na istotny, szczególny wzrost ich potrzeb finansowych.

Tego rodzaju ingerencja w samodzielność finansową JST naruszyła zatem wynikającą z art. 167 ust. 3 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji ogólną zasadę gwarantującą pozostawienie JST do ich dyspozycji określonych środków finansowych oraz możliwość samodzielnego ich wykorzystania.

7.3. W odniesieniu do podniesionego przez wnioskodawcę zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że ustawodawca w art. 6 u.zm.u.a. wprowadził rozwiązanie zmieniające sposób określania wysokości dochodów podatkowych województw w latach 2008 i 2009, co należy uznać za działanie z mocą wsteczną. Regulacja ta pogorszyła sytuację WM w stosunku do poprzedniego stanu prawnego. Ustawodawca naruszył tym samym zasadę niedziałania prawa wstecz, której treścią jest zakaz nadawania prawa mocy wstecznej i która ma zastosowanie także w odniesieniu do przepisów normujących prawa i obowiązki JST, zwłaszcza gdy jej naruszenie prowadzi do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do poprzedniego stanu prawnego. Art. 6 u.zm.u.a. zawierał regulację zaskakującą samorządy wojewódzkie, gdyż zmieniał z mocą wsteczną dotychczas obowiązujący mechanizm określania wysokości wpłaty, wprowadzając rozwiązanie, w którym wysokość ta nie

jest uzależniona od faktycznie osiągniętych dochodów podatkowych województwa. W sytuacji gdy gospodarka finansowa JST opiera się na wieloletnim planowaniu i prognozowaniu dochodów oraz wydatków, poważnie utrudnia to samorządom województw, zobowiązanym do dokonywania tych wpłat racjonalne planowanie, które oparte powinno być na faktycznie osiągniętych przez te JST dochodach. Przyjęta w art. 6 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach konstrukcja wyraźnie osłabiła zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż zmieniając na bardziej niekorzystny dla JST mechanizm określania wysokości wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, nie uzasadniała tego skutku konieczną ochroną innych konstytucyjnych wartości. Zdaniem Prokuratora Generalnego, wprowadzone rozwiązanie nie znajduje bowiem rzeczywistego uzasadnienia w konstytucyjnie chronionych wartościach i normach ustawy zasadniczej.

Ponadto regulacja wynikająca z art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. w związku z art. 31 ust. 1 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach, w której przyjęto dla wyliczenia wysokości wpłat nieosiągnięte przez województwa w latach 2008 i 2009 dochody podatkowe, jest sprzeczna z zawartymi w ustawie o dochodach (m.in. w art. 6 i art. 24 ust. 3) regułami określania wysokości dochodów JST, których podstawą jest faktycznie uzyskany dochód. W tym zatem zakresie wymienione przepisy tworzą regulację niespójną z przyjętymi w ustawie o dochodach zasadami, a to narusza zasadę przyzwoitej legislacji. Elementem tej zasady jest bowiem przestrzeganie wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego. Racjonalny ustawodawca nie może w szczególności tworzyć przepisów sprzecznych z ukształtowanym systemem prawnym i naruszających istotę danej instytucji prawnej. Prokurator Generalny, powołując odpowiednie orzeczenia TK, wskazał, że zasady poprawnej legislacji to nie tylko zasady właściwego redagowania tekstu normatywnego, ale także reguły posługiwania się adekwatnymi – z uwagi na cel – konstrukcjami prawnymi. W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 6 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach narusza zatem wyrażone w art. 2 Konstytucji zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania JST do państwa i stanowionego przez nie prawa.

7.4. Za niezasadny Prokurator Generalny uznał natomiast zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji przez art. 6 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach. Aby przyjąć, iż regulacja powodująca niekorzystny rezultat finansowy dla JST (z powodu pozbawienia ich pewnych źródeł dochodów własnych lub nałożenia nowych obowiązków) jest niezgodna z art. 167 ust. 1 Konstytucji, konieczne jest wykazanie – na podstawie całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów danej jednostki – że wskutek danej regulacji jednostka ta nie jest w stanie realizować swoich zadań własnych. Wnioskodawca nie wykazał jednak, że w wyniku obowiązywania regulacji zawartej w art. 6 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach jego łączne dochody, obejmujące dochody własne, subwencję ogólną i dotacje celowe, nie są wystarczające do pokrycia kosztów realizacji przez WM zadań publicznych. W szczególności zaś, na tle analizy całokształtu dochodów WM, wnioskodawca nie wykazał w sposób przekonujący, że w następstwie wspomnianego zwiększenia wysokości wpłaty z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej, jednostka ta została pozbawiona dochodów w stopniu pozbawiającym ją możliwości wykonywania zadań własnych.

W ocenie Prokuratora Generalnego, regulacja ujęta w art. 6 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach jest zgodna także z art. 167 ust. 2 Konstytucji, gdyż nie pozbawia JST zagwarantowanych w tym przepisie ustawy zasadniczej dochodów ani ochrony prawa do ich dochodzenia. Prokurator wskazał także, że z uwagi na treść zarzutu, argumentacja dotycząca zgodności kwestionowanej regulacji z art. 167 ust. 1 Konstytucji odnosi się także do wskazanego przez wnioskodawcę jako pozostający w związku z tym przepisem art. 166 ust. 1 ustawy zasadniczej, który jako wzorzec samodzielny byłby w niniejszej sprawie wzorcem nieadekwatnym.

7.5. W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach, Prokurator Generalny stwierdził, że z punktu 2 *petitum* wniosku wynika, iż wnioskodawca zaskarżył tę regulację w zakresie, w jakim przewidziana w tych przepisach konstrukcja części regionalnej subwencji ogólnej na skutek rozwiązania przyjętego w art. 6 u.zm.u.a. prowadzi do ograniczenia możliwości swobodnego kształtowania polityki finansowej województwa w celu realizacji zadań własnych. W tym ujęciu jako przepis podstawowy podlegający kontroli konstytucyjnej wnioskodawca wskazał art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach, a przepisy art. 25 tej ustawy oraz art. 6 u.zm.u.a. – jako pozostające z nim w związku. Tymczasem z uzasadnienia wniosku wynika, że wnioskodawca w tej części kwestionuje przede wszystkim zgodność z Konstytucją całego systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych.

Podniesione przez wnioskodawcę zarzuty odnoszące się do art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach w związku art. 6 u.zm.u.a. dotyczą niekonstytucyjności owej regulacji w zakresie, w jakim powoduje podwyższenie wysokości wpłat na część regionalną subwencji ogólnej za lata 2010 i 2011, w następstwie zawyżenia dochodów

podatkowych województw za lata 2008 i 2009. W istocie zatem stanowią powtórzenie zarzutów dotyczących regulacji wskazanej w punkcie 1 *petitum* wniosku.

Prokurator Generalny wskazał także, że stwierdzenie ewentualnej niekonstytucyjności art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. oznaczać będzie powrót do dotychczas obowiązującej konstrukcji wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej określonej w art. 31 ustawy o dochodach, również w latach 2010 i 2011.

Uzasadniając swoje stanowisko w odniesieniu do konstytucyjności art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach w związku z art. 6 u.zm.u.a., Prokurator Generalny wskazał, że wyjątek od systemu dochodów stworzonego przez art. 167 ust. 2 Konstytucji, jakim są wpłaty korekcyjno-wyrównawcze, ma duży ciężar gatunkowy, gdyż m.in. ogranicza stymulacyjne, pobudzające samodzielność i odpowiedzialność za własne działania znaczenie dochodów własnych. Nie można więc z instytucji wpłat wyrównawczo-korekcyjnych stworzyć systemu przeciwnego do tego, który został ustanowiony przez art. 167 ust. 2 Konstytucji, tzn. systemu korygowania tego, co pierwotnie władze centralne dały samorządom, wywiązując się ze swoich konstytucyjnych powinności. Kwestionowana regulacja w sposób szczególny (przez fikcyjne powiększenie z mocą wsteczną dochodów podatkowych województw) wprowadza zmiany w systemie wpłat korekcyjno-wyrównawczych, który sam ma charakter wyjątkowy w konstytucyjnym systemie dochodów JST. Tymczasem ani z okoliczności towarzyszących wprowadzeniu kwestionowanej zmiany, ani też z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej nie wynika, aby zwiększenie w latach 2010 i 2011 wysokości wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na Reg-SO, wskutek fikcyjnego zawyżenia wysokości dochodów podatkowych województwa w latach 2008 i 2009, było uzasadnione koniecznością wspomoczenia województw o słabszej kondycji finansowej z uwagi na istotny, szczególnie wzrost ich potrzeb finansowych.

Samą instytucję wpłat korekcyjno-wyrównawczych, uregulowaną w art. 31 ust. 1 w związku z art. 25 ustawy o dochodach. Prokurator Generalny uznał za zgodną z unormowaniami konstytucyjnymi, powołując się w tym zakresie na wyrok TK o sygn. K 30/04. W jego ocenie, pomimo odmiennie sformułowanych zarzutów oraz zakresu zaskarżenia, argumentacja przytoczona w uzasadnieniu tego wyroku w odniesieniu do art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach ma zastosowanie również w niniejszej sprawie. W tym kontekście Prokurator Generalny uznał, że podstawy pobrania wpłat określone w art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach zostały uregulowane w ustawie w sposób kategoryjny. Sposób określania wysokości wskaźników W i Ww odwołuje się do potencjału gospodarczego i finansowego województw oraz do liczby mieszkańców danego województwa, co pozwala na ustalenie przeciętnego, obiektywnego wskaźnika potencjału finansowego danego województwa. Jest to przy tym miarodajny wskaźnik, pozwalający na porównanie sytuacji finansowej poszczególnych województw, także w odniesieniu do wskaźnika Ww określającego przeciętny dochód podatkowy na jednego mieszkańca w odniesieniu do wszystkich województw. Nie można zatem uznać, że przyjęte w art. 31 ustawy o dochodach wskaźniki nie mają charakteru regionalnego, lecz powodują „realne zindywidualizowanie podmiotów zobowiązanych do dokonania wpłat”, jak twierdzi wnioskodawca. W konsekwencji należy uznać, że wpłaty korekcyjno-wyrównawcze mają charakter systemowy. Kwestia określenia wysokości wymienionych wskaźników mieści się w zakresie regulacyjnej swobody ustawodawcy. To, że ustawodawca wybrał jeden z możliwych wariantów unormowania tej kwestii – nawet jeżeli można mieć wątpliwości, czy unormowanie to było najlepsze z możliwych – sama w sobie nie powoduje niezgodności regulacji z Konstytucją.

Prokurator Generalny zaznaczył, że Trybunał Konstytucyjny, jak sam stwierdził w wyroku o sygn. K 30/04, nie ma instrumentów prawnych, pozwalających na zbadanie, czy wskaźniki, o których mowa w art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach, są ustanowione na poziomie adekwatnym w rozumieniu art. 167 ust. 1 Konstytucji, czy też nie. Kwestia ta nie podlega zatem badaniu zgodności z Konstytucją.

Wnioskodawca nie wykazał także, zdaniem Prokuratora Generalnego, w sposób jednoznaczny, że ograniczenie dochodu WM, w następstwie obowiązku dokonywania wpłat korekcyjno-wyrównawczych wykraczało poza niezbędny zakres. W szczególności, z przedstawionych we wniosku danych liczbowych nie wynika jednoznacznie, że zadłużenie WM, do którego odwołuje się wnioskodawca w uzasadnieniu wniosku, jest wyłącznie skutkiem wpłat korekcyjno-wyrównawczych. Nie można zatem wykluczyć, że może to mieć związek z koniecznością ponoszenia kosztów związanych z realizacją innych celów niż dokonywanie tychże wpłat. Wpłaty mają nadal charakter uzupełniający system wyposażenia samorządów w dochody określony w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Ich istnienie jest uzasadnione wyłącznie potrzebą wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych i temu celowi służą.

Przewidziany w art. 25 ustawy o dochodach podział części regionalnej subwencji ogólnej ma charakter systemowy, nawiązujący do kryteriów związanych z zadaniami samorządu wojewódzkiego (powierzchnia dróg na jednego mieszkańca, wydatki na regionalne przewozy pasażerskie, wysokość stopy bezrobocia). Określone w tym przepisie zasady podziału Reg-SO nie naruszają art. 167 Konstytucji, mają bowiem kategoryjny i obiektywizowany charakter, a ich wysokość zależy od potrzeb samorządów uboższych, związanych z wykonywaniem

ciążących na nich zadań własnych. Jest to rozwiązanie systemowe, przewidywalne są więc korzyści finansowe, jakie osiągną poszczególne, uboższe województwa w związku z podziałem tej części subwencji ogólnej.

Okoliczność, że dopuszczalne jest przeznaczenie środków finansowych z wpłat korekcyjno-wyrównawczych przez ich beneficjentów na pokrycie innych wydatków niż te, z którymi związane są kryteria podziału części regionalnej subwencji ogólnej, nie jest równoznaczna z niekonstytucyjnością przyjętego rozwiązania. Uzyskane środki finansowe umożliwiają bowiem sfinansowanie przez województwa uboższe ciężących na nich zadań publicznych określonych ustawowo, ale nie jest to dotacja celowa. Prokurator Generalny zaznaczył przy tym, że ocena dopuszczalności stopnia zróżnicowania potencjału finansowego poszczególnych województw, a co za tym idzie, także określenie zasad dokonywania wpłat i przyznawania środków finansowych z części regionalnej subwencji ogólnej, ma bardziej społeczno-polityczny niż prawny charakter. W tym zatem zakresie ustawodawca ma relatywnie dużą swobodę regulacyjną. W rozpatrywanej przez Trybunał sprawie brak jest wystarczających podstaw do uznania, że przyjęta w kwestionowanej regulacji wysokość wpłat wykracza poza dopuszczalny konstytucyjnie niezbędny zakres świadczeń korekcyjno-wyrównawczych. Wnioskodawca nie przedstawił przy tym wystarczająco silnych argumentów za uznaniem, iż bardzo wysoki udział wpłat samorządu WM na Reg-SO przesądza o tym, że mechanizm korekcyjny, ukształtowany w art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach, pozbawia to województwo efektów własnej aktywności, mającej na celu zgromadzenie jak największej kwoty dochodów własnych.

Art. 9 ust. 5 EKSL, Prokurator Generalny uznał za nieadekwatny wzorzec kontroli konstytucyjnej kwestionowanych przepisów.

8. W skierowanym do TK piśmie z 23 lipca 2012 r. dotyczącym nieprzewidzianych w ustawie budżetowej skutków finansowych, jakie mógłby wyrzucić ewentualny wyrok Trybunału o niekonstytucyjności, Minister Finansów stwierdził, że „kwestionowane przez Sejmik Województwa Mazowieckiego przepisy art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach (...) obowiązywały w latach 2010-2011, zatem utracił[ę] już moc obowiązującą. W związku z tym orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jako dotyczące nieobowiązujących przepisów ustawy nie powinno wiązać się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawach, o których mowa w art. 43 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym”. Z ostrożności procesowej Minister Finansów wskazał jednak, że kwota wpłat do budżetu państwa zwiększona na podstawie art. 6 u.zm.u.a. w latach 2010-2011 wyniosła łącznie 75 960 894 zł. Zatem w przypadku stwierdzenia przez TK niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów kwota ta może być kwotą ewentualnych roszczeń województw, czego nie przewiduje ustawa budżetowa na 2012 r.

W związku z powyższą opinią co do utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowany art. 6 u.zm.u.a., Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do MF z prośbą o udzielenie informacji, czy toczą się jakiegokolwiek postępowania administracyjne (w szczególności w trybie art. 35 ust. 2 i art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach) lub sądowno-administracyjne w sprawach dotyczących wpłat określonych w art. 31 ustawy o dochodach wyliczonych na 2010 r. i 2011 r. na podstawie art. 6 u.zm.u.a. Minister Finansów w piśmie z 19 sierpnia 2013 r. poinformował Trybunał Konstytucyjny, że „nie toczą się postępowania administracyjne i sądowno-administracyjne, w których stroną byłby Minister Finansów, dotyczące wpłat określonych w art. 31 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (...) i wyliczonych na rok 2010 i 2011, z uwzględnieniem art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych”.

9. W piśmie z 18 września 2013 r. Marszałek Województwa Mazowieckiego przedstawił dane obrazujące stan finansów WM w 2013 r. w kontekście obowiązku wnoszenia wpłat na Reg-SO, dotyczące w szczególności spadku wpływów z tytułu udziału WM w podatku CIT, który skutkuje koniecznością znowelizowania dochodów i wydatków budżetu WM o 352 mln zł i niemożliwości zaciągnięcia kolejnego kredytu bankowego na pokrycie zobowiązań z tytułu wpłat na Reg-SO z uwagi na przekroczenie ustawowego limitu zadłużenia.

Przedstawiciel wnioskodawcy wskazał, że spadek potencjału finansowego WM zagraża zgromadzeniu finansowania kapitału koniecznego na wkłady własne do projektów unijnych (istnieje ryzyko, że w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020 nie będą wykorzystane fundusze przeznaczone dla Mazowsza). Przedstawiciel wnioskodawcy stwierdził, że nieuwzględnienie przez ustawodawcę w konstrukcji Reg-SO przewidzianej w art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach zasady adekwatności dochodów do zakresu realizowanych (finansowanych) zadań oraz restrykcyjny charakter mechanizmu wpłat przewidziany w art. 31 ustawy o dochodach skutkuje naruszeniem zdolności płatniczej WM. Powstałe w wyniku wpłat ubytki finansowe dochodów WM (stanowiące jednocześnie obligatoryjne wydatki) w stosunku do dochodów własnych (w tym z udziału w podatkach CIT i PIT) nie pozwalają na realizację zadań publicznych WM, wobec czego regulację

zawartą w art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach w zakresie, w jakim prowadzi do pozbawienia samorządu WM możliwości swobodnego kształtowania polityki finansowej w celu realizacji zadań własnych, należy uznać za niezgodną z Konstytucją.

Przedstawiciel wnioskodawcy wskazał, że WM wniosło do Ministra Finansów o zarządzenie zaniechania poboru wpłaty w części, tj. w zakresie 3 rat (które powinno wpłacić odpowiednio do 15 października 2013 r., do 15 listopada 2013 r. i 15 grudnia 2013 r.), których suma wynosi 165 336 336 zł. Zaniechanie poboru wpłat w powyższym zakresie umożliwi WM „uniknięcie zapaści finansowej w bieżącym roku i utrzymanie zdolności do realizacji zadań publicznych, nałożonych ustawami”. Przedstawiciel wnioskodawcy wskazał, że zaniechanie poboru wpłat jest uzasadnione zarówno interesem publicznym, jak i ważnym interesem WM, który z uwagi na to, iż WM jest regionalną wspólnotą samorządową i realizuje zadania publiczne, również zawiera się w pojęciu interesu publicznego.

Ponadto przedstawiciel wnioskodawcy zaznaczył, że Zarząd WM, przystępując do prac nad projektem budżetu na 2014 r., nie jest w stanie zrównoważyć go przy obowiązującym systemie naliczania wpłaty do budżetu państwa bez sięgnięcia po zewnętrzne źródło finansowania, jaką jest pożyczka z budżetu państwa. Do zbilansowania budżetu na ten rok zabrakłoby 295 mln zł. Jednakże sięgnięcie przez WM po kolejne pożyczki z budżetu państwa (co roku 220-290 mln zł) jedynie potęguje problem, ponieważ prowadzi do „gigantycznego zadłużenia”. Przedstawiciel wnioskodawcy wskazał, że takie działanie już w 2015 r. doprowadzi do sytuacji, w której zadłużenie Mazowsza przekroczy 100% rocznych dochodów.

W piśmie przywołano także wnioski, wynikające z analizy projekcji finansowych przeprowadzonej przez Ministra Finansów w „Wytycznych dotyczących założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Aktualizacja – maj 2013 r.”, dotyczące braku możliwości zbilansowania budżetów w latach 2015-2019. Mając na uwadze powyższe argumenty oraz brak pewności co do wysokości dochodów z udziału w „skrajnie niestabilnym podatku CIT w kolejnych latach”, w ocenie wnioskodawcy, coraz bardziej palącym problemem staje się konieczność nowelizacji przepisów regulujących algorytm naliczania wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na Reg-SO w taki sposób, aby wpłata nie przekraczała 25% dochodów podatkowych. Jest to podyktowane obserwowaną od 2004 r. bardzo wysoką zmiennością stosunku wysokości wpłaty do budżetu państwa względem uzyskiwanych dochodów podatkowych (stosunek ten wynosił w 2004 r. – 29,29%; w 2005 r. – 23,67%; w 2006 r. – 39,87%; w 2007 r. – 32,13%; w 2008 r. – 38,13%; w 2009 r. – 53,67%; w 2010 r. – 63,09%; w 2011 r. – 39,72%; w 2012 r. – 42,06%; w 2013 r. – 48,19%).

W uzasadnieniu załączonej do pisma z 18 września 2013 r. uchwały nr 1627/287/13 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 16 września 2013 r. w sprawie wystąpienia do Ministra Finansów o zaniechanie poboru od Województwa Mazowieckiego wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej w 2013 roku, zmianę algorytmu naliczenia wpłaty na 2014 rok oraz podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany przepisów regulujących mechanizm naliczania tej wpłaty w latach następnych – znalazły się także istotne informacje odnośnie do „skrajnych wahań wysokości środków pozostających do dyspozycji Województwa Mazowieckiego na realizację zadań własnych”. Zgodnie z przedstawionymi danymi stosunek wpłaty do budżetu państwa do dochodów pozostających do dyspozycji WM na zadania własne wynosił odpowiednio w 2004 r. – 41,43%; w 2005 r. – 30,93%; w 2006 r. – 59,75%; w 2007 r. – 44,75%; w 2008 r. – 56,86%; w 2009 r. – 96%; w 2010 r. – 133,81%; w 2011 r. – 64,57%; w 2012 r. – 70,11%; w 2013 r. – 88,86%).

10. W piśmie z 7 października 2013 r. wnioskodawca w odniesieniu do stanowisk Sejmu z 16 września 2011 r. oraz Prokuratora Generalnego z 4 listopada 2011 r. oraz opinii Ministra Finansów z 23 lipca 2012 r. podtrzymał wniosek oraz zawartą w nim argumentację.

Wnioskodawca zwrócił uwagę na zmiany stanu prawnego w stosunku do chwili złożenia wniosku wprowadzone art. 41 ustawy o budżecie. Zawarta w tym przepisie epizodyczna regulacja obowiązująca jedynie w 2011 r. stanowi, zdaniem wnioskodawcy, ewidentny dowód uznania przez ustawodawcę dysfunkcyjności przyjętego w ustawie o dochodach rozwiązania „przy jednakże wierze, że jednoroczna interwencja mogła rozwiązać problem postępowania tej dysfunkcyjności, odbijającej się na postępującym braku możliwości wykonywania zadań własnych przez samorząd tego województwa”.

Wnioskodawca podkreślił, że ograniczenia ustawodawcy w zakresie kształtowania systemu redystrybucji wynikają z zasady adekwatności dochodów i wydatków JST wynikającej z art. 167 ust. 1 i ust. 4 w związku z ust. 2 i 3 tego artykułu Konstytucji, jak i z ogólnych zasad równego traktowania JST znajdujących się w analogicznym położeniu i członków odpowiednich wspólnot samorządowych oraz z zasady proporcjonalności (wynikającej w odniesieniu do JST z powołanego we wniosku art. 2 Konstytucji) w nakładaniu ciężarów na JST obdarzone samodzielnością (art. 165 Konstytucji). Wnioskodawca przywołał postanowienie sygnalizacyjne z 26 lutego

2013 r. wydane w związku z wyrokiem o sygn. K 14/11 (sygn. S 1/13, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 22) i popart zawarte w nim konkluzje, zaznaczając, że instytucja wpłat na Reg-SO jest konstrukcyjnie podobna do rozwiązań przyjętych w tym zakresie dla powiatów.

11. Zarządzeniem z 7 listopada 2013 r. na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy o TK przewodniczący składu orzekającego wezwał Ministra Finansów do udziału w postępowaniu. Następnie w piśmie z 7 listopada 2013 r., na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o TK, zwrócił się do Ministra Finansów o odniesienie się do zarzutów postawionych we wniosku.

11.1. Minister Finansów w piśmie z 9 grudnia 2013 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, a w wypadku gdyby Trybunał nie uwzględnił tego wniosku, o stwierdzenie zgodności zakwestionowanych przepisów z Konstytucją.

11.2. Minister Finansów wskazał, że normy wynikające z art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. miały zastosowanie do wyliczenia dla województw części wyrównawczej subwencji ogólnej oraz wpłat na Reg-SO jedynie na lata 2010-2011. Z uwagi na ich czasowy charakter z upływem 2011 r. utraciły moc obowiązującą, w związku z czym nie powinny podlegać ocenie Trybunału. W ocenie Ministra Finansów, na incydentalny charakter tego przepisu wskazuje jednoznacznie jego treść. Województwo mazowieckie wniosło ustaloną na podstawie art. 6 u.zm.u.a. kwotę wpłat do budżetu państwa, zatem jego zobowiązania z tytułu wpłat na lata 2010-2011 zostały wykonane. Minister Finansów wskazał także, że w niniejszej sprawie brak jest jakichkolwiek przepisów intertemporalnych, które przedłużałyby działanie art. 6 u.zm.u.a. Ponadto w tym wypadku kontroli konstytucyjności nie można uzasadnić ochroną konstytucyjnych praw i wolności jednostki, ponieważ kwestia wpłat do budżetu państwa nie należy do sfery praw i wolności człowieka i obywatela. Kwestionowane przepisy należą do zakresu prawa publicznego i regulują obowiązki województwa o charakterze finansowym. Powyższe względy, zdaniem Ministra Finansów, przemawiają za tym, by uznać postępowanie w zakresie kontroli art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. za bezprzedmiotowe.

W ocenie Ministra Finansów, postępowanie powinno zostać umorzone również w pozostałym zakresie. W wyroku z 25 lipca 2006 r. o sygn. K 30/04 unormowania wynikające z art. 25 ust. 1-7 oraz art. 31 ustawy o dochodach zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny za zgodne z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, a art. 25 ust. 8-9 ustawy o dochodach utracił moc obowiązującą.

Niezależnie od tego, Minister Finansów zaznaczył, że przepisy ustawy o dochodach zostały zakwestionowane przez wnioskodawcę w powiązaniu z nieobowiązującym art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. Z analizy argumentacji zawartej we wniosku wynika, zdaniem Ministra Finansów, że zarzuty kierowane wobec przepisów obu ustaw są ze sobą ściśle powiązane. Wnioskodawca jednoznacznie domaga się kontroli konstytucyjności art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach łącznie z art. 6 u.zm.u.a. W związku z utratą mocy obowiązującej tego ostatniego przepisu uzasadniony jest wniosek o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

11.3. Minister Finansów zajął też stanowisko na wypadek, gdyby Trybunał nie podzielił argumentów o zasadności umorzenia postępowania.

11.3.1. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji, Minister Finansów stwierdził, że nie zasługuje on na uwzględnienie. Minister Finansów przypomniał, że celem wprowadzenia instytucji wpłat na Reg-SO było wyrównanie ewentualnych różnic w dochodach JST w związku z wprowadzeniem zmian w systemie finansowania zadań nałożonych na te jednostki. Tworząc ten system, założono, że z uwagi na duże zróżnicowanie dochodów gmin, powiatów i województw zostanie wprowadzony system wyrównawczy, który będzie miał na celu ochronę jednostek najsłabszych ekonomicznie. Zapewnienie niezbędnych dochodów przeznaczanych na realizację zadań publicznych spoczywa w przeważającej mierze na budżecie państwa, z którego pochodzi część oświatowa oraz część wyrównawcza subwencji ogólnej. Oprócz tych części SO ustawa o dochodach przewiduje zasilanie budżetów samorządowych w formie części równoważącej SO dla gmin i powiatów oraz części regionalnej SO dla województw, pochodzących z wpłat do budżetu państwa (dokonywanych przez gminy, powiaty i województwa spełniające kryteria, określone w ustawie o dochodach).

Minister Finansów przywołał dane za lata 2010-2013 ukazujące skalę wydatków budżetu państwa z tytułu części regionalnej SO dla województw (pochodzącej z wpłat) w stosunku do wydatków z tytułu SO dla województw i wydatków na część wyrównawczą SO (w 2010 r.: SO – 2 915 420 tys. zł, W-SO – 1 273 598 tys. zł, Reg-SO – 955 642 tys. zł; w 2011 r.: SO – 2 478 691 tys. zł, W-SO – 1 112 102 tys. zł; Reg-SO – 627 892 tys. zł; w 2012 r.: SO – 2 464 046 tys. zł, W-SO – 1 004 886 tys. zł, Reg-SO – 687 171 tys. zł; w 2013 r., SO –

2 606 530 tys. zł, W-SO – 1 091 563 tys. zł, Reg-SO – 735 310 tys. zł). Jego zdaniem, z danych tych jednoznacznie wynika, że ciężar finansowy wyrównywania różnic w dochodach województw ponosi przede wszystkim budżet państwa, z którego pochodzi część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw.

Minister Finansów wskazał, że część Reg-SO zwiększa pulę środków na zadania o dużym znaczeniu dla samorządów województw, bowiem przy jej podziale uwzględniane są niektóre wydatki ponoszone przez te samorządy, np. wydatki na finansowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich. Tym samym system finansowania województw samorządowych prowadzi do częściowej redukcji dysproporcji pomiędzy poszczególnymi samorządami w zakresie dochodów i jednocześnie pozwala na realizację przekazanych im zadań publicznych.

W odniesieniu do zarzutu wnioskodawcy, iż zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji subwencja ogólna powinna pochodzić z budżetu państwa, nie zaś z wpłat innych JST, Minister Finansów odwołał się do poglądu wyrażonego w wyroku Trybunału o sygn. K 30/04, w którym Trybunał stwierdził, że „[a]rtykuł 167 ust. 2 Konstytucji nie może być traktowany, jako kreujący jedynie zamkniętą listę dochodów samorządu. Jest to jednak przepis mający zapewnić samorządom istnienie co najmniej tego rodzaju dochodów oraz ochronę praw do ich dochodzenia. Odpowiednie ustawy mogą przewidywać zatem istnienie innych dochodów, niż te, o których mowa w Konstytucji”. Konstrukcja wpłat województw do budżetu państwa, zdaniem Ministra Finansów, spełnia kryteria wyznaczone w tym wyroku przez Trybunał Konstytucyjny, jest bowiem przewidziana w ustawie i zawiera zobiektywizowane, jednolite dla wszystkich województw kryteria obliczania wysokości wpłat.

Minister Finansów nie podzielił także poglądu wnioskodawcy, zgodnie z którym instytucja wpłat korekcyjno-wyrównawczych powinna mieć charakter przejściowy i dostosowawczy. Wskazał, że wprowadzenie w odniesieniu do województw i powiatów od 2004 r. instytucji wpłat jest konsekwencją zwiększenia źródeł dochodów własnych samorządów i rosnących dysproporcji w dochodach między poszczególnymi samorządami. W uzasadnieniu dołączonym do projektu ustawy o dochodach (druk sejmowy nr 1732, IV kadencja, s. 9) Rada Ministrów *expressis verbis* stwierdziła, że: „Duże zróżnicowanie dochodowe jednostek samorządu terytorialnego spowodowało konieczność wprowadzenia obowiązku dokonywania wpłat nie tylko przez gminy, ale również przez powiaty i województwa”. Skoro zatem dochody własne JST zostały zwiększone w sposób trwały, bez ograniczenia czasowego, to również instytucja wpłat dokonywanych przez JST do budżetu państwa musi mieć charakter trwały. Minister Finansów stwierdził, że wyrównywanie różnic w dochodach JST jest nieodłącznym elementem systemu wpłat, który nie musiałby być wprowadzony, gdyby nie było znaczących różnic w ich dochodach. W sytuacji gdy poziom dochodów poszczególnych JST będzie w miarę wyrównany, czyli nie zaistnieją przesłanki uruchomienia systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych, kwestionowany przez wnioskodawcę system przestanie działać niejako samoistnie. W ocenie Ministra Finansów, można w związku z tym powiedzieć, że istniejący system jest elastyczny, gdyż zmienia się w zależności od sytuacji dochodowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Odnosząc się do zarzutu, że samorządom województw przyznano prawo do udziału w dochodach podatkowych o szczególnej wrażliwości na wahania koniunktury, Minister Finansów zwrócił uwagę, że celem rozwiązań zawartych w obowiązującej ustawie o dochodach było, m.in. zwiększenie ekonomicznej odpowiedzialności JST przez zwiększenie udziału dochodów własnych w ogólnych środkach finansowych oraz mocniejsze związanie sytuacji finansowej JST z koniunkturą gospodarczą państwa oraz dalsza decentralizacja zadań i środków publicznych. Będąca wynikiem przyjętych założeń ustawa o dochodach zwiększa dochody własne województw, a tym samym ich odpowiedzialność za gospodarkę finansową zarówno w czasie koniunktury gospodarczej, jak i spowolnienia gospodarczego. Zdaniem Ministra Finansów, wnioskodawca nie dostrzega, że powiązanie z sytuacją gospodarczą w kraju oddziałuje na dochody samorządów nie tylko w okresie koniunktury, ale również spowolnienia gospodarczego. Tymczasem sektor finansów publicznych to system naczyń połączonych. Dlatego dochody JST oraz budżetu państwa z omawianego tytułu realizowane są w analogicznym stopniu w tym samym okresie. W wypadku niższych wpływów z CIT zarówno budżet państwa jak i budżety JST uzyskują niższe dochody, niż planowano. Natomiast jeżeli wpływy z CIT są wyższe od planowanych, wówczas JST osiągają wyższe, ponadplanowe dochody. Prace nad systemem finansowania samorządów uregulowanym w zakwestionowanej ustawie o dochodach przebiegały przy ścisłej współpracy z samorządami. Wypracowane w niej rozwiązania uzyskały pozytywną opinię Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Efektem ustaleń strony rządowej i samorządowej było m.in. podwyższenie od 2004 r. udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych z jednoczesnym wprowadzeniem obowiązku wpłat. Prawdliwość przyjętego kierunku zmian została potwierdzona wynikami analiz przedstawionych w „Informacji o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego” przyjętej przez rząd i przedłożonej Sejmowi, w której stwierdzono, iż „nowa konstrukcja systemu subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego uwzględnia, zarówno duże zróżnicowanie w dochodach własnych

tych jednostek, jak również szczególne potrzeby wydatkowe związane z sytuacją społeczno-ekonomiczną oraz demograficzną jednostek”. Ponadto nie można pominąć tego, że na mocy ustawy o dochodach samorządu województw osiągają dochody z innych źródeł niż udział we wpływach z podatku CIT. Katalog tych dochodów zawiera art. 6 tej ustawy, wśród których znajdują się także dochody z tytułu udziału we wpływach z PIT.

Minister Finansów nie zgodził się także z zarzutem, że obowiązująca konstrukcja wpłat i części regionalnej subwencji ogólnej dla województw nie uwzględnia stymulacyjnego znaczenia dochodów własnych. Jego zdaniem, należy zauważyć, iż w wypadku WM dochody podatkowe na jednego mieszkańca w województwie znacznie (co najmniej dwukrotnie) przewyższały analogiczne dochody ustalone dla wszystkich województw. Tak istotnych różnic w dochodach podatkowych województw nie można uzasadnić wyłącznie odwołaniem się do różnego poziomu aktywności i gospodarności władz samorządowych. Rzeczpospolita Polska jest państwem unitarnym, co wynika z art. 3 Konstytucji, zatem jest dopuszczalne, aby ustawodawca wprowadził rozwiązania prawne służące łagodzeniu różnic w rozwoju i poziomie życia mieszkańców poszczególnych województw. Dokonanie wpłat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej nie pozbawia województw wszystkich dochodów ponad próg określony w przepisach ustawy o dochodach. Kwestionowane przepisy określają bowiem część nadwyżki dochodów, jaką należy przekazać do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej po przekroczeniu ustawowo określonych progów. Jednostki po dokonaniu wpłat nadal zachowują dochody pozwalające na finansowanie zadań publicznych. Ponadto Minister Finansów zaznaczył, że województwa dysponują także dochodami własnymi, które nie stanowią podstawy do wyliczenia wpłat, a mogą zostać przeznaczone w całości na realizację zadań publicznych. Należą do nich np. dochody z majątku, dochody z różnych opłat, dochody z kar pieniężnych i grzywien, odsetki od środków gromadzonych na rachunkach, a także 5-procentowy dochód uzyskiwany w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej.

11.3.2. Odnosząc się do kolejnej grupy zarzutów Minister Finansów stwierdził, że art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. nie narusza zasad poprawnej legislacji. Przepis ten przewidywał zwiększenie kwoty dochodów z tytułu udziału we wpływach z CIT zarówno podczas wyliczania części W-SO dla województw, jak i wpłat do budżetu państwa i dotyczył wszystkich województw. Art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. służył urealnieniu dochodów z tytułu udziałów w CIT za lata 2008-2009, będących podstawą wyliczenia subwencji ogólnej i wpłat odpowiednio na lata 2010-2011 (czyli na lata, w których województwa osiągnęły dochody według nowego, podwyższonego wskaźnika udziału we wpływach z CIT – 14,75%). Gdyby nie uchwalono takiego przepisu województwa osiągające dochody z tytułu podwyższonego udziału we wpływach z CIT dokonywałyby wpłat ustalonych na podstawie danych za lata 2008 i 2009, w których dochody z tego tytułu były niższe. W uzasadnieniu do projektu tej ustawy wskazano, że „[z]aproponowane nowe przepisy art. 6 związane są z mechanizmem ustalania subwencji ogólnej i wpłat dla województw do budżetu państwa i uwzględniają konieczność skorygowania zasad naliczania subwencji od 2010 r., tj. od daty naliczania nowego wskaźnika udziału”. Minister Finansów dodał, że kwestionowany przepis nie wszedł w życie przed ogłoszeniem ustawy, został bowiem opublikowany i wszedł w życie w roku 2009. Zawarte w nim postanowienia odnosiły natomiast się do sposobu obliczania wpłat na rok 2010, a zatem rok następujący po wejściu w życie ustawy.

Jednocześnie Minister Finansów zwrócił uwagę, że zmiana wysokości udziału w podatku CIT z 14,0% na 14,75% miała wpływ na wysokość części wyrównawczej subwencji ogólnej dla województw. Województwo mazowieckie nie otrzymało tej części subwencji w 2010 r. i w 2011 r., jednakże w wyniku tych zmian z budżetu państwa skierowano do województw środki z tytułu części wyrównawczej subwencji ogólnej wyższe o 58 415 558 zł w 2010 r., a w 2011 r. wyższe o 50 203 870 zł.

Oдноśnie do zarzutu naruszenia przez art. 6 u.zm.u.a. zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki związanego z pewnością i przewidywalnością działań organów państwa, Minister Finansów wskazał, że zakwestionowana ustawa została uchwalona 25 czerwca 2009 r., opublikowana w Dzienniku Ustaw z 21 lipca 2009 r. (Nr 115, poz. 966). Art. 6 tej ustawy wszedł w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. 9 sierpnia 2009 r. Z uwzględnieniem postanowień art. 6 u.zm.u.a. zostały obliczone część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw oraz wpłaty województw do budżetu państwa na rok 2010. O wysokości kwot obliczonych z uwzględnieniem tego przepisu Minister Finansów poinformował wszystkie województwa (zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach). Przekazane przez Ministra Finansów informacje służyły do opracowania przez zarządy województw projektu uchwał budżetowych na 2010 r., które powinny być złożone do regionalnych izb obrachunkowych do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Skoro zatem kwestionowany przez wnioskodawcę przepis obowiązywał już w okresie opracowania projektów budżetów i ich uchwalania, nie doszło, w ocenie Ministra Finansów, do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki.

11.4. Minister Finansów przedstawił następnie argumentację, która, w jego ocenie, uzasadnia stanowisko, że zakwestionowany art. 31 ustawy o dochodach nie ingeruje w istotę samodzielności finansowej województw zobowiązanych do wpłat.

Minister Finansów przytoczył dane, z których wynika, że WM uzyskiwało najwyższe dochody na jednego mieszkańca spośród wszystkich województw (uwzględniając dochody z tytułu udziałów we wpływach z CIT i PIT wykorzystywane do wyliczenia wpłat i części wyrównawczej subwencji ogólnej na lata 2010-2012). Sytuacja nie ulega zmianie pomimo, że dochody podatkowe „uboższych” województw zostają powiększone o część wyrównawczą subwencji ogólnej dla województw, zaś „bogatszych” pomniejszone o dokonane wpłaty. Z analizy dochodów województw na jednego mieszkańca (w latach 2010-2012), wyliczonych z uwzględnieniem dochodów podatkowych oraz części wyrównawczej i regionalnej subwencji ogólnej pomniejszonych o wpłaty, wynika, że WM uzyskuje wprawdzie dochody na jednego mieszkańca niższe niż część województw, ale w dalszym ciągu są one wyższe od średnich dochodów w kraju na mieszkańca.

Zdaniem Ministra Finansów, dane te nie potwierdzają zarzutu wnioskodawcy, że system wpłat korekcyjnych ogranicza swobodę w zakresie kształtowania polityki wydatkowej oraz skuteczne wykonywanie zadań WM, a w konsekwencji narusza zasadę adekwatności. W jego ocenie, system finansowy JST zarówno nie prowadzi do pełnego wyrównania dochodów, jak i nie pozbawia dochodów własnych na realizację zadań publicznych.

11.5. Minister Finansów nie podzielił także zastrzeżeń dotyczących obliczania wysokości wpłat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej. Do dochodów stanowiących podstawę naliczenia subwencji i wpłat ustawodawca włączył dochody podatkowe, które charakteryzują się regularnością wpływów oraz odgrywają dominującą rolę ekonomiczną w katalogu dochodów własnych samorządów województw. Zarzut braku uwzględnienia przy ustalaniu potencjału dochodowego innych dochodów niż udziały we wpływach z podatku PIT i CIT, zdaniem Ministra Finansów, nie znajduje uzasadnienia. Dochody województw z tytułu udziałów w PIT i CIT stanowią największy procentowo udział w dochodach własnych województw. W latach 2010-2012 udział ten dla województw wynosił odpowiednio: 81,28%, 80,92% i 82,29% (dla WM udział ten wynosił odpowiednio: 87,53%; 88,63% i 90,02%). W ocenie Ministra Finansów, pominięcie źródeł dochodów o charakterze niefiskalnym związane jest z tym, że inne dochody nie wpływają do budżetu województw systematycznie i w przewidywalnych wysokościach. Natomiast dochody z majątku województw, co do zasady, powinny służyć odtworzeniu tego majątku i zapobieganiu uszczupleniu stanu posiadania jednostki.

11.6. Odnosząc się do zarzutów związanych z konstrukcją części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, Minister Finansów wskazał, że do tej instytucji ma zastosowanie art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach, zgodnie z którym decyzję o przeznaczeniu dochodów z tej części subwencji podejmuje organ stanowiący. To odróżnia środki subwencji ogólnej od środków otrzymanych w postaci dotacji celowej, które powinny być przeznaczone przez beneficjenta na ściśle określony cel i rozliczone zgodnie z przepisami określonymi w ustawie o finansach publicznych. Twierdzenie wnioskodawcy, że wpłaty do budżetu państwa nie przyczyniają się do poprawy kondycji finansowej ich beneficjentów, zdaniem Ministra Finansów, jest pozbawione podstaw. Nawet jeśli beneficjent przeznaczy środki z części regionalnej subwencji ogólnej na pokrycie innych wydatków niż te, które regulują zasady podziału tej części subwencji, to i tak zwiększają one zasoby środków finansowych przeznaczonych na finansowanie zadań publicznych danego województwa. Celowe przeznaczenie środków z części regionalnej subwencji ogólnej, jakie postuluje wnioskodawca, byłoby sprzeczne z charakterem dochodów korekcyjnych. Minister wskazał, że przed 2004 r. na realizację zadań, których sposób finansowania uległ zmianie w wyniku wejścia w życie ustawy o dochodach, samorządy województw otrzymywały dotacje celowe z budżetu państwa. W ocenie Ministra Finansów, niecelowe byłoby przywracanie sposobu finansowania zadań, proponowanego przez wnioskodawcę, który przez korporacje samorządowe był oceniany jako nieefektywny.

11.7. Minister Finansów odniósł się także do zarzutów wobec art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach związanych z niewłaściwym ukształtowaniem kryteriów, na podstawie których identyfikuje się zobowiązanych do wpłat korekcyjno-wyrównawczych oraz ich beneficjentów.

Minister Finansów stwierdził, że kryteria podziału części regionalnej subwencji ogólnej między województwa nawiązują głównie do zwiększonych potrzeb wydatkowych województw związanych z realizacją określonych zadań własnych (tj. utrzymaniem dróg wojewódzkich, walką z bezrobociem, utrzymaniem regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich). Z kolei poziom dochodów województw zobowiązanych do dokonywania wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, ustalany na podstawie art. 31 ustawy o dochodach, zawiera obiektywne i racjonalne wskaźniki, bazujące na ich dochodach

podatkowych z tytułu udziału w podatkach CIT i PIT. Wyklucza to ryzyko sztucznego zaniżania przez województwa swojego potencjału finansowego w celu zmniejszenia wysokości tej wpłaty.

W tym kontekście, zdaniem Ministra Finansów, zjawisko współwystępowania zobowiązania do wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej i jednocześnie uprawnienia do korzystania z tej części nie jest ani błędem systemowym, ani też dysfunkcją systemu. Otrzymywane przez jednostkę dokonującą wpłat środki z tytułu części regionalnej subwencji ogólnej powodują złagodzenie ciężaru ekonomicznego wpłat.

11.8. W ocenie Ministra Finansów, nie znajdują odzwierciedlenia w stanie faktycznym twierdzenia wnioskodawcy, że wzrost zadłużenia WM został spowodowany obowiązkiem wnoszenia wpłat do budżetu państwa, co oznaczałoby, że art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach nadmiernie ingeruje w samodzielność finansową tego województwa. Każda JST posiada osobowość prawną, samodzielnie planuje poziom dochodów i wydatków i na podstawie uchwalonego budżetu prowadzi swoją gospodarkę finansową. Zaciąganie zobowiązań i zwiększanie ogólnego zadłużenia powinno następować w ramach racjonalnej gospodarki z uwzględnieniem konieczności wywiązania się z ustawowych obowiązków wobec budżetu państwa. Minister Finansów wskazał, że dług jest złożoną kategorią ekonomiczną i prawną, a jego źródłem są zróżnicowane zdarzenia prawno-finansowe (zaciągnięte kredyty i pożyczki, wyemitowane papiery wartościowe, różnego rodzaju umowy nienazwane i inne zobowiązania wymagalne, w tym wynikające z wyroków sądowych i decyzji administracyjnych – art. 72 ustawy o finansach publicznych). Jego zdaniem, relacja kwoty wpłat do kwoty długu nie jest zatem w pełni właściwa do oceny z punktu widzenia art. 167 Konstytucji. Minister wskazał następnie, że potrzeby pożyczkowe samorządu terytorialnego są wynikiem indywidualnych decyzji podejmowanych w poszczególnych jednostkach. Art. 89 ustawy o finansach publicznych nie przewiduje zaciągania kredytów lub pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, które imiennie służyłyby finansowaniu m.in. wpłat do budżetu państwa. Na jego tle natomiast można wyróżnić kredyty zaciągane na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu (tj. o charakterze wyłącznie płynnościowym, które podlegają spłacie w tym samym roku i nie wynikają z globalnego niedostosowania dochodów do wydatków). Minister Finansów wskazał także na art. 242 ustawy o finansach publicznych, który nakazuje zrównoważenie wydatków i dochodów bieżących. Wpłaty do budżetu państwa stanowią wydatek bieżący, zatem finansowanie wpłat do budżetu państwa środkami pochodzącymi z kredytów (innych niż na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu) naruszałoby przepis art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Minister Finansów przedstawił następnie dane, z których wynika, że między 2007 r. i 2008 r. nastąpił przyrost zadłużenia WM o kwotę 572 479 tys. zł, natomiast wpłaty województwa do budżetu państwa w tym samym okresie wzrosły tylko o 66 225,58 tys. zł. W latach 2010 i 2011 zadłużenie WM było na zbliżonym poziomie i wynosiło około 1 398 727,91 tys. zł, natomiast wysokość wpłat w tym okresie zmniejszyła się o 311 359,36 tys. zł. Powyższe dane wskazują, zdaniem Ministra Finansów, że brak jest zależności pomiędzy wysokością i tempem wzrostu zadłużenia WM w poszczególnych latach a wysokością wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw. Należy stąd wyciągnąć wniosek, że wynik budżetu WM nie jest uzależniony od wielkości wpłat do budżetu państwa. Minister Finansów podkreślił, że w analizowanym okresie deficyt budżetu był największy w 2008 r., w którym to wpłaty do budżetu państwa były niższe niż w dwóch następnych latach. Natomiast deficyt znacząco zmniejszył się w roku 2010 (do kwoty 55 729,53 tys. zł.), w którym województwo dokonało największych wpłat do budżetu państwa (939 251,83 tys. zł).

11.9. Dalej Minister Finansów odniósł się do stanowiska wnioskodawcy w sprawie niekorzystnego wpływu wpłat do budżetu państwa na wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej. W tym kontekście Minister Finansów wskazał, że ustawa o dochodach zapewniła dochody niezbędne do realizacji zadań publicznych, przekazanych samorządom oraz na współfinansowanie projektów i programów realizowanych z udziałem środków europejskich. Ustawa była przygotowywana w okresie poprzedzającym przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i weszła w życie 1 stycznia 2004 r., czyli 4 miesiące przed wstąpieniem do Polski Unii Europejskiej. W wyniku wprowadzonych tą ustawą rozwiązań systemowych, dochody samorządów zostały dodatkowo zwiększone. Z uzasadnienia projektu ustawy o dochodach wynika, że samorządy poza zwiększonymi udziałami w PIT i CIT otrzymały wówczas dodatkowo ok. 1,8 mld zł. Ponadto JST otrzymują dotacje z budżetu państwa przeznaczone na współfinansowanie wkładu krajowego w programach i projektach realizowanych przez te jednostki ze środków europejskich. W latach 2005-2011 budżet państwa przekazał samorządom województw kwotę 2 868 mln zł z przeznaczeniem na dofinansowanie wkładu własnego. Dzięki obowiązującemu systemowi finansowania samorządów, na który składają się dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, poczynając od 2004 r., samorządy co roku miały wyższe dochody. Porównując główne składniki dochodów JST,

Minister wskazał, że w okresie 2004-2012 dochody własne JST wzrosły o 85,0%, dotacje o 202,6%, a subwencje ogólne o 61,8%. Z porównania roku 2012 z rokiem 2004 wynika, że dochody JST nominalnie wzrosły o 93,3%, a realnie o 53,3%. O ile w 2004 r. samorzady osiągnęły dochody w wysokości 91,5 mld zł, to w 2012 r. było to już 177,4 mld zł, co odpowiada 61,7% dochodów budżetu państwa (w 2011 r.). Dochody JST po pomniejszeniu o dochody uzyskane z UE w 2012 r. wyniosły 160,3 mld zł i w porównaniu z 2004 r. były wyższe nominalnie o 76,8% (realnie o 39,8%).

Minister Finansów przedstawił także analogiczne dane dotyczące dochodów samych województw. Z ich porównania w 2012 r. i 2004 r. wynika, że dochody województw ogółem nominalnie wzrosły o 118,6%, a realnie o 72,8% (w 2004 r. samorzady województw osiągnęły dochody w wysokości 7,0 mld zł, a w 2012 r. było to już 15,2 mld zł). Dochody województw po pomniejszeniu o dochody uzyskane z UE w 2012 r. wyniosły 11,0 mld zł i w porównaniu z 2004 r. były wyższe nominalnie o 66,4% (realnie o 31,6%).

W opinii Ministra Finansów, wbrew temu co sygnalizuje wnoskodawca, problemy WM nie wynikają wyłącznie z konstrukcji wpłat do budżetu państwa oraz niskich wpływów do budżetu województwa z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych. Jak wynika z opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie załączonej do informacji o przebiegu wykonania budżetu WM za pierwsze półrocze 2013 r., wobec bardzo niskiego wykonania dochodów i braku możliwości pożyczkowych, organy województwa winny dokonać realistycznej analizy budżetu oraz podjąć działania zmierzające do redukcji wydatków budżetu. Takie same zalecenia Regionalna Izba Obrachunkowa wskazywała także w opinii do przedłożonej przez zarząd informacji o przebiegu wykonania budżetu województwa mazowieckiego za pierwsze półrocze 2012 r. W wypadku ograniczenia środków finansowych związanego z mniejszymi dochodami niezbędne jest podejmowanie działań zmierzających do racjonalnego wydatkowania środków i gospodarowania posiadanymi zasobami finansowymi w sposób gwarantujący właściwe wykonanie niezbędnych zadań i ustawowych obowiązków. Zdaniem Ministra Finansów, organy WM powinny przewidzieć konieczność dokonywania wpłat do budżetu państwa już na etapie planowania budżetu (np. znając w 2013 r. poziom dochodów podatkowych województwa za 2012 r. oraz rozwiązania prawne w zakresie wnoszenia wpłat do budżetu państwa, powinny konstruować budżet z uwzględnieniem obowiązku dokonywania tych wpłat w 2014 r.).

11.10. Minister Finansów wskazał na koniec, że w Sejmie znajdują się dwa projekty ustaw o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tj. projekt obywatelski (druk nr 19) oraz projekt komisyjny (druk nr 230), przewidujące m.in. zmniejszenie wysokości wpłat do budżetu państwa. Rada Ministrów, opiniując te projekty, pomimo zastrzeżeń do proponowanych rozwiązań, zarekomendowała prowadzenie nad nimi prac, mając na względzie potrzebę przeanalizowania systemu wpłat JST do budżetu państwa i ewentualnego skorygowania obecnie funkcjonującego mechanizmu. 23 października 2013 r. odbyło się drugie czytanie rozpatrywanych wspólnie projektów ustaw. Sejm skierował je ponownie do Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w celu przedstawienia sprawozdania. Dostrzegając potrzebę zmian w mechanizmie wpłat JST do budżetu państwa, podjęto prace zmierzające do modyfikacji obowiązujących rozwiązań, Minister Finansów wskazał, że z uwagi na aktualną sytuację społeczno-gospodarczą oraz sytuację budżetu państwa rozważane są różne warianty nowych rozwiązań, jak również możliwości ich uzgodnienia ze stroną samorządową. W tym zakresie analizowane są także modyfikacje systemu wpłat do budżetu państwa uwzględniające wskazania Trybunału Konstytucyjnego, zawarte w postanowieniu z 26 lutego 2013 r., sygn. S 1/13. Zakończenie tych prac, w ocenie Ministra Finansów, pozwoli na określenie zakresu niezbędnych zmian w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, których wejście w życie przewidywane jest w 2015 r.

12. W piśmie z 11 lutego 2014 r. wnoskodawca wskazał, że w związku z upływem czasu od dnia złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (25 lutego 2010 r.) doszło do zmiany ustawodawstwa w zakwestionowanym zakresie, tj. w odniesieniu do art. 6 u.zm.u.a. W jego ocenie, wniosek skierowany do Trybunału nie traci jednak aktualności, zarówno ze względu na szkody, jakie poniósł samorząd WM z powodu zastosowania niezgodnego z Konstytucją art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. jak i ze względu na dalsze funkcjonowanie – niezależnie od tej regulacji – pozostałych, równocześnie zaskarżonych przepisów ustawy o dochodach.

Wnoskodawca, odnosząc się do opinii Ministra Finansów, stwierdził, że nie ma podstaw do umorzenia postępowania ze względu na przesłankę *res iudicata* w związku z wyrokiem Trybunału o sygn. K 30/04. Od wydania tego wyroku minęło 8 lat, wnoskodawca w niniejszym postępowaniu przedstawił nowe dowody i okoliczności, a ponadto powołał nieco inne wzorce kontroli niż w przywoływanym wyroku.

Wnoskodawca wskazał, że epizodyczne interwencje ustawowe wynikające z art. 41 ustawy o budżecie, a także z ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

(Dz. U. poz. 1609; dalej: ustawa zmieniająca z 2013 r.) są „bezsportnym dowodem uznania przez ustawodawcę dysfunkcjonalności przyjętych rozwiązań” zarówno wynikających z czasowego podwyższenia wpłat w wyniku przyjęcia fikcji większych dochodów podatkowych za lata 2010 i 2011, jak i związanych z ujęciem instytucji wpłat w ustawie o dochodach.

Wnioskodawca zaznaczył także, że Sejm uchwalając ustawę zmieniającą z 2013 r. nie uwzględnił stanowiska wyrażonego w postanowieniu sygnalizacyjnym z 26 lutego 2013 r. o sygn. S 1/13, wydanym w związku z wyrokiem w sprawie K 14/11. Warunkiem uzyskania pożyczki z budżetu państwa dla województwa, którego wpłata w 2014 r. jest wyższa od 400 mln zł, jest uchwalenie, zgodnie z art. 3 ustawy zmieniającej z 2013 r. postępowania ostrożnościowego. W związku z tym, że w ocenie wnioskodawcy, warunek ten w najbliższym czasie jest niemożliwy do zrealizowania (koszty administracji regionalnej na 1 mieszkańca w WM wyniosły 33,61 zł rocznie przy największej liczbie mieszkańców na jednego urzędnika, co plasuje WM na 12 miejscu wśród wszystkich województw), a także w związku ze stanowiskiem Ministra Finansów zajęтым w niniejszej sprawie w piśmie z 9 grudnia 2013 r., należy stwierdzić, że zapowiedzi nowelizacji ustawy o dochodach uwzględniającej treść postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału nie mają cechy realności w dającym się przewidzieć czasie.

Wnioskodawca przedstawił w dalszej części pisma dane finansowe przemawiające za nietrafnością argumentacji przedstawionej przez Ministra Finansów w sprawie. W szczególności wskazał na to, iż obciążenie budżetu państwa subwencjami wyrównawczymi nie stanowi nawet 1%, podczas gdy obciążenie budżetu WM wpłatami wyrównawczymi w latach 2003-2013 wynosiło nawet do 63%. Ponadto wnioskodawca przywołał dane dotyczące szczególnie dużej zależności sytuacji finansowej WM od dochodów podatkowych w porównaniu z innymi województwami, a także dane mające wskazywać na osiągnięcie przez WM stanu zapaści finansowej.

13. W piśmie z 25 lutego 2014 r. Minister Finansów odniósł się do informacji przedstawionych w piśmie procesowym wnioskodawcy z 11 lutego 2014 r. W szczególności wskazał, że uchwalenia art. 3 ustawy zmieniającej z 2013 r. nie można postrzegać jako potwierdzenia niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów. Przepis ten stanowi przejaw pomocy państwa w zapewnieniu samorządowi WM dodatkowych instrumentów w celu podjęcia stosownych działań na rzecz poprawy swojej sytuacji finansowej, na których konieczność wskazywała Regionalna Izba Obrachunkowa. Minister wskazał także, że w piśmie wnioskodawcy z 11 lutego 2014 r. wybiórczo przedstawiono obraz sytuacji finansowej samorządu terytorialnego, pomijając korzystne rozwiązania dla gospodarki JST (np. dotacje z budżetu państwa na zadania własne).

Minister Finansów wskazał, że nieuprawnione jest twierdzenie wnioskodawcy o incydentalnym i czasowym charakterze mechanizmu wpłat wyrównawczych, co potwierdza wyrok TK o sygn. K 30/04. Wskazał także na nieadekwatność powoływanych przez wnioskodawcę argumentów mających wykazać niewspółmierne obciążenie budżetu WM z tytułu wpłat wyrównawczych w stosunku do analogicznego obciążenia budżetu państwa subwencją wyrównawczą dla województw (zdaniem Ministra Finansów, pomijają one różnice w charakterze dochodów i wydatków między budżetem państwa a budżetem województwa oraz pomiędzy zadaniami finansowanymi przez państwo i JST). Minister przywołał także dane finansowe, które m.in. wskazują, iż w związku ze zwiększeniem udziału we wpływach z podatku CIT z 14% do 14,75% od 2010 r. nie można mówić o fikcyjnym, ale realnym wzroście dochodów podatkowych. Ponadto wskazał, że przeprowadzona przez wnioskodawcę kalkulacja wpłat na 2011 r. nie uwzględniała obniżenia kwoty wpłat WM na 2011 r.

14. W piśmie z 27 lutego 2014 r. Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w zakresie badania art. 6 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach z uwagi na utratę mocy obowiązującej przepisów. W pozostałym zakresie podtrzymał stanowisko Sejmu z 16 września 2011 r.

II

Na rozprawę 4 marca 2014 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu, Prokuratora Generalnego oraz Ministra Finansów. Przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu oraz Ministra Finansów podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach oraz zawartą w nich argumentację.

Przedstawiciele wnioskodawcy na poparcie swoich zarzutów przedstawili dodatkowe informacje zawarte w raporcie Regionalnej Izby Obrachunkowej z 27 lutego 2014 r. (*Stan finansów Województwa Mazowieckiego – Studium przypadku. Przesłanki i okoliczności powstania raportu*, Warszawa 27 lutego 2014 r.). Odpowiadając na jedno z pytań sędziego TK, wskazali, że w sytuacji skrajnych wahań koniunktury gospodarczej i przy braku maksymalnych progów wpłat korekcyjno-wyrównawczych województwo obciążone wpłatą może zostać pozbawione dochodów własnych. Taka sytuacja, w ich ocenie, nastąpiła w odniesieniu do województwa mazowieckiego

w styczniu 2014 r., kiedy w dniu wymagalności kolejnej raty wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej wysokość raty (54 mln zł) przewyższała 100% aktualnie uzyskanych z urzędów skarbowych dochodów z tytułu podatku CIT (tj. 6,8 mln zł), stanowiących 80% ogółu dochodów podatkowych województwa.

Częściowej modyfikacji stanowiska zajętego w piśmie dokonał Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania w zakresie kontroli art. 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 115, poz. 966; dalej: u.zm.u.a.) w związku z art. 31 i art. 32 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.) ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli konstytucyjności, 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.; dalej: ustawa o TK) ze względu na utratę mocy obowiązującej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego art. 6 u.zm.u.a. miał charakter epizodyczny i obecnie nie wywołuje skutków prawnych, w związku z czym należy przyjąć, iż utracił moc obowiązującą. W ocenie Prokuratora Generalnego, jednostka samorządu terytorialnego nie może powołać się w tym wypadku na art. 39 ust. 3 ustawy o TK, w związku z czym postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wskazany we wniosku zakres zaskarżenia.

Sejmik Województwa Mazowieckiego (dalej: wnioskodawca) na mocy uchwały nr 10/10 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 22 lutego 2010 r. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności:

1) art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 115, poz. 966; dalej: u.zm.u.a.) w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.; dalej: ustawa o dochodach) z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji, przez to, że znosi konstytucyjne cechy dochodów własnych samorządu terytorialnego, oraz z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji, przez to, że z mocą wsteczną zmienia zasady obliczania wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw,

2) art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach oraz w związku z art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w zakresie, w jakim znosi możliwość swobodnego kształtowania polityki finansowej samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań własnych, z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL).

Na wstępie Trybunał Konstytucyjny zauważył, że wnioskodawca zakwestionował cały art. 25 ustawy o dochodach bez szczegółowego wskazania tych jednostek normatywnych, które zachowały moc obowiązującą w chwili składania wniosku, tj. ust. 1-7 oraz ust. 10-15. Tytułem precyzyjnego oznaczenia dopuszczalnego przedmiotu zaskarżenia, należy wskazać, że wnioskodawca kwestionuje w istocie art. 25 ust. 1-7 oraz 10-15 ustawy o dochodach, ponieważ ust. 8 i 9 tego przepisu zostały uchylone na mocy art. 1 pkt 16 lit. a ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu (Dz. U. Nr 191, poz. 1370; dalej: ustawa z 7 września 2007 r.) na skutek uznania ich za niekonstytucyjne w wyroku z 25 lipca 2006 r. o sygn. K 30/04 (OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 86). Wnioskodawca nie kieruje także żadnych zarzutów w odniesieniu do uchylonych ust. 8 i 9 w art. 25 ustawy o dochodach, w związku z czym postępowanie w tym zakresie należało uznać za niedopuszczalne ze względu na brak sformułowania zarzutu. Ponadto dodatkową, wtórną przesłanką umorzenia jest w tym wypadku utrata mocy obowiązującej art. 25 ust. 8-9 ustawy o dochodach. Trybunał Konstytucyjny umorzył zatem postępowanie w tym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. Legitymacja do złożenia wniosku.

Zgodnie z art. 191 ust. 2 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (dalej także: JST) może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych jego zakresem działania. Sejmik Województwa Mazowieckiego na mocy uchwały nr 10/10

z 22 lutego 2010 r. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności wskazanych we wniosku przepisów ustawy o dochodach i u.zm.u.a. wraz z powołanymi wzorcami kontroli.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżone przepisy kształtujące system wpłat wyrównawczych oraz zasady podziału części regionalnej subwencji ogólnej (dalej także: Reg–SO) dla województw dotyczą spraw objętych zakresem działania Sejmiku Województwa Mazowieckiego. Kwestionowane przepisy mają wpływ na kształt dochodów i wydatków wnioskodawcy. Na wnioskodawcy spoczywa obowiązek dokonywania corocznych wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej (dalej także: wpłat na Reg–SO lub wpłat korekcyjno-wyrównawczych). Jednocześnie wnioskodawca, jako potencjalny beneficjent części regionalnej subwencji ogólnej, poddał ocenie zasady rozdziału łącznej kwoty, pochodzącej z wpłat dokonywanych przez zobowiązane województwa.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że wnioskodawca w przedłożonym wniosku z 25 lutego 2010 r. oraz w piśmie z 16 sierpnia 2010 r. (wniesionym w związku z wykonaniem zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 4 sierpnia 2010 r.) wykazał, że złożenie wniosku o zbadanie konstytucyjności kwestionowanych przepisów mieści się w zakresie jego działania.

3. Treść zakwestionowanych przepisów i ich otoczenie normatywne.

3.1. Zakwestionowany przez wnioskodawcę art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. miał następujące brzmienie:

„1. W celu wyliczenia dla województw części wyrównawczej subwencji ogólnej oraz wpłat określonych odpowiednio w art. 24 ust. 1 i art. 31 ustawy zmienianej w art. 3 niniejszej ustawy przyjmuje się dochody podatkowe województwa, o których mowa w art. 24 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 3 niniejszej ustawy:

1) na 2010 r. – wykazane w sprawozdaniach sporządzonych za 2008 r.,

2) na 2011 r. – wykazane w sprawozdaniach sporządzonych za 2009 r.

– na podstawie przepisów wydanych na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.), z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych zwiększa się do kwoty wynikającej ze wskaźnika udziału województw we wpływach z tego podatku w wysokości 14,75%”.

Przepis ten modyfikował w latach 2010-2011 ukształtowany w ustawie o dochodach mechanizm obliczania wysokości części wyrównawczej subwencji ogólnej dla województw oraz wpłat określonych w art. 31 tej ustawy.

Zakwestionowany w powiązaniu z innymi uregulowaniami art. 31 ustawy o dochodach ma następujące brzmienie:

„1. Województwa, w których wskaźnik W jest większy od 110% wskaźnika Ww, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw.

2. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców województwa przez kwotę wynoszącą: 1) 80% nadwyżki wskaźnika W ponad 110% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest nie większy niż 170% wskaźnika Ww; 2) 48% wskaźnika Ww, powiększoną o 95% nadwyżki wskaźnika W ponad 170% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest większy niż 170% wskaźnika Ww”.

Wnioskodawca jako związkowy przedmiot kontroli wskazał także art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach, zgodnie z którym: „Podstawę do wyliczenia wskaźników G, Gg, P, Pp, W i Ww oraz kwot, o których mowa w art. 21a ust. 1 pkt 3, stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do dnia 30 czerwca roku bazowego”.

Wskazany w drugiej części *petitum* wniosku jako związkowy przedmiot kontroli art. 25 ustawy o dochodach ma następujące brzmienie:

„1. Część regionalną subwencji ogólnej dla województw ustala się w wysokości łącznej kwoty wpłat województw określonych w art. 31.

2. Kwotę stanowiącą 20% części regionalnej, o której mowa w ust. 1, dzieli się między województwa, w których stopa bezrobocia jest wyższa niż 110% średniej stopy bezrobocia w kraju.

3. Wysokość należnej województwu kwoty, o której mowa w ust. 2, oblicza się w następujący sposób:

1) ustala się województwa, w których stopa bezrobocia jest wyższa od 110% średniej stopy bezrobocia w kraju;

2) oblicza się – dla kraju – procentowy udział w ogólnej liczbie bezrobotnych liczby bezrobotnych w następujących przedziałach wiekowych:

a) przedział I – do 24 lat,

- b) przedział II – 25-34 lat,
 - c) przedział III – 35-44 lat,
 - d) przedział IV – 45-54 lat,
 - e) przedział V – 55 i więcej lat
– zwanych dalej „przedziałami”;
- 3) oblicza się – dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 – procentowy udział w ogólnej liczbie bezrobotnych w tym województwie liczby bezrobotnych w poszczególnych przedziałach;
- 4) ustala się – dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 – przedziały, w których procentowy udział liczby bezrobotnych w określonym wieku w ogólnej liczbie bezrobotnych jest większy niż ustalony dla kraju, odrębnie dla każdego przedziału, udział procentowy bezrobotnych w danym przedziale w ogólnej liczbie bezrobotnych;
- 5) ustala się – dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 – przeliczeniową liczbę bezrobotnych w województwie dla przedziałów ustalonych zgodnie z pkt 4:
- a) dla przedziału I – obliczoną jako iloczyn wskaźnika 1,75 i liczby bezrobotnych w tym przedziale w województwie,
 - b) dla przedziału II – obliczoną jako iloczyn wskaźnika 1,65 i liczby bezrobotnych w tym przedziale w województwie,
 - c) dla przedziału III – obliczoną jako iloczyn wskaźnika 1,45 i liczby bezrobotnych w tym przedziale w województwie,
 - d) dla przedziału IV – obliczoną jako iloczyn wskaźnika 1,25 i liczby bezrobotnych w tym przedziale w województwie,
 - e) dla przedziału V – równą liczbie bezrobotnych w tym przedziale w województwie;
- 6) ustala się – dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 – ogólną przeliczeniową liczbę bezrobotnych, stanowiącą sumę przeliczeniowych liczb bezrobotnych w przedziałach, ustalonych zgodnie z pkt 4;
- 7) ustala się – dla województw ustalonych zgodnie z pkt 1 – łączną przeliczeniową liczbę bezrobotnych, stanowiącą sumę ogólnych przeliczeniowych liczb bezrobotnych;
- 8) ustala się – dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 – współczynnik udziału ogólnej przeliczeniowej liczby bezrobotnych w łącznej przeliczeniowej liczbie bezrobotnych;
- 9) współczynnik udziału obliczony dla danego województwa mnoży się przez wskaźnik 0,20 i łączną kwotę części regionalnej, o której mowa w ust. 1.
4. Kwotę stanowiącą 40% części regionalnej, o której mowa w ust. 1, dzieli się między województwa, w których powierzchnia dróg wojewódzkich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest wyższa od powierzchni dróg wojewódzkich w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju.
5. Wysokość należnej województwu kwoty, o której mowa w ust. 4, oblicza się w następujący sposób:
- 1) oblicza się – dla kraju – wskaźnik równy ilorazowi powierzchni dróg wojewódzkich i liczby mieszkańców kraju;
 - 2) oblicza się dla danego województwa wskaźnik równy ilorazowi powierzchni dróg wojewódzkich w województwie i liczby mieszkańców tego województwa;
 - 3) ustala się województwa, dla których wskaźnik określony w pkt 2 jest wyższy od wskaźnika określonego w pkt 1;
 - 4) oblicza się – dla województw ustalonych zgodnie z pkt 3 – sumę wskaźników, o których mowa w pkt 2;
 - 5) wylicza się – dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 3 – współczynnik udziału wskaźnika, o którym mowa w pkt 2, w sumie wskaźników obliczonej zgodnie z pkt 4;
 - 6) współczynnik udziału obliczony dla danego województwa mnoży się przez wskaźnik 0,40 i łączną kwotę części regionalnej, o której mowa w ust. 1.
6. Kwotę stanowiącą 10% części regionalnej, o której mowa w ust. 1, dzieli się między województwa, w których PKB w województwie, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest niższy od 75% PKB w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju.
7. Wysokość należnej województwu kwoty, o której mowa w ust. 6, oblicza się w następujący sposób:
- 1) ustala się województwa, w których PKB w województwie, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest niższy od 75% PKB w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju;
 - 2) oblicza się – dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 – różnicę pomiędzy 75% PKB w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju a PKB w województwie w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa;
 - 3) oblicza się – dla województw ustalonych zgodnie z pkt 1 – sumę różnic, o której mowa w pkt 2;

4) oblicza się – dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 – współczynnik udziału różnicy, o której mowa w pkt 2, w sumie różnic obliczonej zgodnie z pkt 3;

5) współczynnik udziału, obliczony dla danego województwa mnoży się przez wskaźnik 0,10 i łączną kwotę części regionalnej, o której mowa w ust. 1.

8. (uchylony).

9. (uchylony).

10. Kwotę stanowiącą 15% części regionalnej, o której mowa w ust. 1, dzieli się między województwa z uwzględnieniem wydatków bieżących na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie, wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy.

11. Wysokość należnej województwu kwoty, o której mowa w ust. 10, ustala się w następujący sposób:

1) dla danego województwa oblicza się wydatki bieżące na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie, wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy;

2) oblicza się sumę wydatków, o których mowa w pkt 1, wszystkich województw;

3) dla danego województwa oblicza się, z dokładnością do dziesiątego miejsca po przecinku, współczynnik udziału wydatków województwa, o których mowa w pkt 1, w sumie wydatków, o której mowa w pkt 2;

4) współczynnik udziału, obliczony w sposób określony w pkt 3, mnoży się przez wskaźnik 0,15 i łączną kwotę części regionalnej, o której mowa w ust. 1.

12. Kwotę stanowiącą 15% części regionalnej, o której mowa w ust. 1, dzieli się między województwa, w których kwota planowanych dochodów na rok budżetowy z tytułu części wyrównawczej i kwot wchodzących w skład części regionalnej subwencji ogólnej, o których mowa w ust. 2, 4, 6 i 10, pomniejszona o planowaną wpłatę do budżetu państwa, jest niższa od kwoty planowanych na rok bazowy dochodów z tytułu części wyrównawczej i regionalnej subwencji ogólnej, pomniejszonych o planowaną wpłatę do budżetu państwa.

13. Wysokość należnej województwu kwoty, o której mowa w ust. 12, oblicza się w następujący sposób:

1) ustala się województwa, w których dochody planowane na rok budżetowy są niższe od dochodów planowanych na rok bazowy;

2) dla województw, o których mowa w pkt 1, oblicza się sumę różnic między dochodami planowanymi na rok budżetowy a dochodami planowanymi na rok bazowy;

3) oblicza się, z dokładnością do dziesiątego miejsca po przecinku, współczynnik udziału różnicy obliczonej dla danego województwa, w sumie różnic, o której mowa w pkt 2;

4) współczynnik udziału, obliczony w sposób określony w pkt 3, mnoży się przez wskaźnik 0,15 i łączną kwotę części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, o której mowa w ust. 1;

5) jeżeli kwota obliczona w sposób określony w pkt 4 jest wyższa od różnicy między dochodami województwa planowanymi na rok budżetowy a dochodami planowanymi na rok bazowy, to wysokość należnej województwu kwoty jest równa tej różnicy, a nadwyżkę środków dzieli się między wszystkie województwa w sposób określony w ust. 11;

6) jeżeli kwota obliczona w sposób określony w pkt 4 jest niższa od różnicy między dochodami województwa planowanymi na rok budżetowy a dochodami planowanymi na rok bazowy, to wysokość należnej województwu kwoty jest równa kwocie obliczonej w sposób określony w pkt 4.

14. Planowane na rok bazowy dochody województwa oraz wpłaty, o których mowa w ust. 12, ustala się na podstawie informacji, o której mowa w art. 33 ust. 1 pkt 2.

15. Część regionalna subwencji ogólnej dla danego województwa stanowi sumę kwot obliczonych zgodnie z ust. 3, 5, 7, 11 i 13".

3.2. Mechanizm obliczania wpłat na część regionalną subwencji ogólnej określony w ustawie o dochodach.

3.2.1. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o dochodach, dochodami JST są dochody własne, subwencja ogólna (dalej także: SO) oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Dochodami własnymi w rozumieniu ustawy o dochodach są m.in. udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (art. 3 ust. 2 ustawy o dochodach). Subwencja ogólna dla województw składa się z części wyrównawczej (dalej także: W-SO), regionalnej i oświatowej (art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o dochodach). Na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o dochodach JST dokonują, na zasadach określonych w tej ustawie, wpłat do budżetu państwa na Reg-SO.

Rozdział 4 ustawy o dochodach określa zasady ustalania subwencji ogólnej i wpłat dla JST. Zgodnie z art. 19 ustawy o dochodach kwoty przeznaczone na części SO dla JST oraz kwotę wpłat, o których mowa w art. 7 ust. 2, odpowiednio dla gmin, powiatów i województw, określa ustawa budżetowa.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o dochodach część regionalną subwencji ogólnej dla województw ustala się w wysokości odpowiadającej łącznej kwocie wpłat wniesionych przez województwa zobowiązane do tego na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach. W kolejnych ustępach art. 25 określone są kryteria, na podstawie których identyfikuje się JST będące beneficjentami wpłat na Reg–SO.

Art. 31 ustawy o dochodach reguluje sposób powstawania części Reg–SO, określając podmioty zobowiązane do dokonywania wpłat na tę część subwencji ogólnej, kryteria obliczania ich wysokości oraz ich przeznaczenie. Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach, województwa, w których wskaźnik W jest większy od 110% wskaźnika Ww, dokonują wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część Reg–SO dla województw. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się, mnożąc liczbę mieszkańców województwa przez kwotę wynoszącą:

1) 80% nadwyżki wskaźnika W ponad 110% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest nie większy niż 170% wskaźnika Ww;

2) 48% wskaźnika Ww, powiększoną o 95% nadwyżki wskaźnika W ponad 170% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest większy niż 170%.

Wskaźnik W jest wskaźnikiem dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie, natomiast wskaźnik Ww to wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich województw (zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o dochodach). Wskaźnik W oblicza się, dzieląc kwotę dochodów podatkowych województwa, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców województwa (art. 24 ust. 4 ustawy o dochodach), zaś wskaźnik Ww, dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich województw, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców kraju (art. 24 ust. 5 ustawy o dochodach). Przy czym przez dochody podatkowe, o których mowa w art. 24 ust. 2 ustawy o dochodach, rozumie się łączne dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (art. 24 ust. 3 ustawy o dochodach).

Zgodnie z art. 6 ust. 2 i 3 ustawy o dochodach (w obowiązującym brzmieniu) wysokość udziału województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (zamieszkałych na obszarze województwa) wynosi 1,60%, zaś od osób prawnych (posiadających siedzibę na obszarze województwa) wynosi 14,75%.

Zgodnie z zakwestionowanym art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach, podstawę do wyliczenia wskaźników W i Ww stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach JST, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do 30 czerwca roku bazowego. Rokiem bazowym jest rok poprzedzający rok budżetowy, tj. rok, na który uchwalana jest ustawa budżetowa (art. 2 pkt 2 i 3 ustawy o dochodach). Zasady podziału części Reg–SO między poszczególne województwa określa art. 25 ustawy o dochodach.

3.2.2. Modyfikacja mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego w latach 2010–2011 wynikająca z art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a.

Tak ukształtowany w ustawie o dochodach mechanizm obliczania wpłat na Reg–SO ustawodawca zmodyfikował, uchwalając art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. Przepis ten w ust. 1 przewidywał, że „w celu wyliczenia dla województw części wyrównawczej subwencji ogólnej oraz wpłat określonych odpowiednio w art. 24 ust. 1 i art. 31 (...) przyjmuje się dochody podatkowe województwa, o których mowa w art. 24 ust. 3 (...): 1) na 2010 r. – wykazane w sprawozdaniach sporządzonych za 2008 r., 2) na 2011 r. – wykazane w sprawozdaniach sporządzonych za 2009 r. – na podstawie przepisów wydanych na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych; Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.), z zastrzeżeniem ust. 2”. Natomiast w art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. wskazano, że „dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych zwiększa się do kwoty wynikającej ze wskaźnika udziału województw we wpływach z tego podatku w wysokości 14,75%”. Unormowania te zostały zakwestionowane w niniejszym postępowaniu.

Uchwalenie powyższej regulacji związane było z podwyższeniem określonego w art. 6 ust. 3 ustawy o dochodach udziału województw we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (z 14% do 14,75%) w związku z przejęciem przez samorządy województw zadania finansowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich. Zmiana wskaźnika udziału województw w dochodach z CIT nastąpiła na podstawie art. 3 u.zm.u.a., zmieniającego brzmienie art. 6 ust. 3 ustawy o dochodach od 1 stycznia 2010 r. (zob. art. 8 pkt 1 u.zm.u.a.).

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu tej ustawy, zmiany wynikające z art. 6 u.zm.u.a. związane były „z mechanizmem ustalania subwencji ogólnej i wpłat województw do budżetu państwa i uwzględniają konieczność skorygowania zasad naliczania subwencji od 2010 r., tj. od daty naliczania nowego wskaźnika udziału”. W uzasadnieniu stwierdzono także, iż podwyższenie udziału województw we wpływach z podatku CIT wiąże się jednocześnie ze zwiększeniem wydatków budżetu państwa z tytułu części wyrównawczej subwencji ogólnej dla województw.

3.2.3. Kolejne modyfikacje mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego w 2011 r. i w 2014 r. oraz ich wpływ na zakres zaskarżenia.

3.2.3.1. Badając zakres zaskarżenia wskazany we wniosku, Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę dodatkową modyfikację mechanizmu wyrównawczego, jakiej na rok 2011 ustawodawca dokonał ustawą z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 238, poz. 1578, ze zm.; dalej: ustawa o budżetowej). Art. 41 tej ustawy, który wszedł w życie 17 grudnia 2010 r. otrzymał następujące brzmienie:

„1. W 2011 r. wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej, o których mowa w art. 31 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 i Nr 127, poz. 857), dokonują województwa, w których wskaźnik W jest większy od 120% wskaźnika Ww.

2. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców województwa przez kwotę wynoszącą:

1) 70% nadwyżki wskaźnika W ponad 120% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest nie większy niż 180% wskaźnika Ww;

2) 42% wskaźnika Ww, powiększoną o 80% nadwyżki wskaźnika W ponad 180% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest większy niż 180% wskaźnika Ww.

3. Zasady, o których mowa w ust. 1 i 2, stosuje się do ustalenia wpłat województw do budżetu państwa na rok 2011 oraz do opracowania ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na rok 2011”.

Art. 41 ustawy o budżetowej, który wyłączał stosowanie art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach, miał zastosowanie podczas opracowania ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na 2011 r. (miał charakter przepisu incydentalnego, epizodycznego). Nie zmieniał on jednak zasad obliczania samych wskaźników W i Ww w 2011 r., ani nie modyfikował materii uregulowanej w art. 6 u.zm.u.a. Na jego mocy w 2011 r. zmienił się jedynie sposób identyfikacji podmiotów zobowiązanych do wnoszenia wpłat na Reg-SO – obowiązek ten dotyczył województw, w których wskaźnik W „jest większy od 120% wskaźnika Ww” (art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach mówi o wskaźniku W większym od 110% wskaźnika Ww) – a także sposób obliczania wysokości wpłaty.

Przy ustalaniu podmiotów zobowiązanych do wniesienia wpłat na Reg-SO oraz wysokości tych wpłat w roku budżetowym 2011 zastosowanie znalazł więc zarówno art. 41 ustawy o budżetowej, jak i art. 6 u.zm.u.a. Od 2012 r. zastosowaniu podlega art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach. Przepis ten nie utracił mocy obowiązującej, jedynie jego stosowanie uległo zawieszeniu na czas opracowywania ustawy budżetowej i uchwał budżetowych w 2011 r. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że uchwalenie art. 41 ustawy o budżetowej nie miało wpływu na określenie granic przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie.

3.2.3.2. Kolejna modyfikacja mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego została uchwalona w ustawie z dnia 13 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1609; dalej: ustawa zmieniająca z 2013 r.). Art. 3 ustawy zmieniającej z 2013 r., który wszedł w życie 21 grudnia 2013 r., otrzymał następujące brzmienie:

„1. W przypadku gdy kwota wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej na rok 2014, obliczona dla danego województwa zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, jest wyższa niż 400 000 tys. zł, samorząd województwa może otrzymać z budżetu państwa pożyczkę do wysokości stanowiącej różnicę między kwotą wpłat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej obliczoną na 2014 r. zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, a kwotą 400 000 tys. zł.

2. Warunkiem udzielenia pożyczki, o której mowa w ust. 1, jest uchwalenie przez organ stanowiący województwa programu postępowania ostrożnościowego zawierającego działania racjonalizujące gospodarkę finansową, w tym ograniczające wydatki budżetowe.

3. Do udzielania z budżetu państwa pożyczki, o której mowa w ust. 1, mają zastosowanie odpowiednio przepisy art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b i ust. 2–4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 i 938)”.

Przywołany przepis odnosi się do wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej na rok 2014, ma zatem ograniczony zakres czasowy. Przyznaje on samorządom województwa, które po spełnieniu przesłanek określonych w art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach są zobowiązane do wpłat na część Reg-SO, możliwość uzyskania pożyczki z budżetu państwa, jeżeli kwota należnej wpłaty jest wyższa niż 400 000 tys. zł.

Wprowadzona w art. 3 ustawy zmieniającej z 2013 r. regulacja nie wpływa na zakres obowiązywania normy wynikającej z art. 31 ust. 2 ustawy o dochodach, która określa sposób obliczania wysokości rocznej kwoty wpłat, ani nie zawiesza jej stosowania podczas obliczania wpłat na 2014 r. Regulacja ta zmienia tylko otoczenie normatywne zakwestionowanych we wniosku przepisów i to jedynie w ograniczonym zakresie czasowym. Z odesłania

zawartego w art. 3 ustawy zmieniającej z 2013 r. wynika, że kwota wpłat na część Reg-SO obliczana jest w dalszym ciągu na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy o dochodach w jego dotychczasowym brzmieniu. Ustawa zmieniająca z 2013 r. nie wprowadziła żadnych modyfikacji w treści zakwestionowanych przez wnioskodawcę norm, na podstawie których ustala się podmioty zobowiązane do wpłat oraz oblicza się wysokość tychże wpłat. Ustawodawca wprowadził jedynie dodatkową możliwość zaciągnięcia pożyczki od Skarbu Państwa dla samorządu województwa zobowiązanego do uiszczenia wpłat, których wysokość przekracza 400 000 tys. zł. Zakresy normowania w art. 3 ustawy zmieniającej z 2013 r. oraz w art. 31 ustawy o dochodach są różne.

Należy przy tym zaznaczyć, że województwo, które chce skorzystać z pożyczki z budżetu państwa, musi spełnić określony w art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r. warunek uchwalenia przez organ stanowiący programu postępowania ostrożnościowego. Jego niespełnienie wyłącza możliwość zastosowania art. 3 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2013 r. To dodatkowo wskazuje na brak wpływu tej ustawy na dotychczasową treść normatywną ustawy o dochodach w zakresie identyfikacji podmiotów zobowiązanych do wpłat na Reg-SO i obliczania ich wysokości.

Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że uchwalenie art. 3 ustawy zmieniającej z 2013 r. nie miało wpływu na określenie granic przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie.

4. Rekonstrukcja dopuszczalnego zakresu zaskarżenia.

4.1. Jako przedmiot kontroli w pierwszym punkcie *petitum* wniosku inicjującego niniejsze postępowanie wskazany został art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. – jako podstawowy wzorzec kontroli – w powiązaniu z unormowaniami art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach. W ocenie wnioskodawcy, tak wskazany zespół przepisów koliduje z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji, przez to, że znosi konstytucyjne cechy dochodów własnych, a także z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji, przez to że z mocą wsteczną zmienia zasady obliczania wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw. W drugiej części wnioskodawca zakwestionował zgodność art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach w powiązaniu z art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w zakresie, w jakim znosi możliwość swobodnego kształtowania polityki finansowej samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań własnych, z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 9 ust. 5 EKSL.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *petitum* wniosku oddaje wiernie treść uchwały nr 10/10 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 22 lutego 2010 r., zarówno w odniesieniu do wskazanego przedmiotu kontroli, jak i wzorców kontroli, i na tej płaszczyźnie nie ma żadnych wątpliwości formalnych. Należy jednak wskazać, że argumentacja zawarta w uzasadnieniu wniosku nie została w sposób precyzyjny uporządkowana w stosunku do poszczególnych punktów *petitum* (na co w swoich pismach zwracali uwagę pozostali uczestnicy postępowania). W szczególności nie we wszystkich fragmentach uzasadnienia wniosku uwzględniono specyfikę „związkowego” ukształtowania przedmiotu kontroli oraz wzorców kontroli. Trybunał Konstytucyjny miał jednak na uwadze, że nie do końca przejrzysty sposób sformułowania wniosku i związane z tym trudności z rekonstrukcją postawionych przez wnioskodawcę zarzutów oraz przyporządkowaniem im poszczególnych argumentów wynikają głównie z tego, iż przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest z jednej strony kompleks norm prawnych składających się na ogólny mechanizm określania podmiotów zobowiązanych do ponoszenia wpłat korekcyjno-wyrównawczych i uprawnionych do ich przejęcia oraz sposób ustalania wysokości tych wpłat, a z drugiej strony – zespół norm stanowiących modyfikację tego mechanizmu obowiązującą w latach 2010-2011. Ponadto wnioskodawca, uzasadniając niekonstytucyjność poszczególnych pozostających ze sobą w związku norm, wskazał wiele nakładających się na siebie problemów konstytucyjnych obejmujących m.in. kwestie: konstytucyjnych granic wprowadzenia do systemu dochodów JST mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych, szczegółowych kryteriów identyfikacji samorządów obciążonych wpłatami korekcyjno-wyrównawczymi na rzecz uboższych samorządów, szeregu pominięć prawodawczych, które zdaniem wnioskodawcy, świadczą o wadliwości całego mechanizmu wyrównawczego, a także problem zaostrzenia skutków jego funkcjonowania w wyniku obowiązującej w latach 2010-2011 modyfikacji wprowadzonej przez art. 6 u.zm.u.a.

4.2. W tym miejscu należy przypomnieć, że 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) Trybunał jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Interpretując ten przepis, Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę, że w europejskiej kulturze prawnej ugruntowana jest zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Również w niniejszej sprawie Trybunał potwierdził jej obowiązywanie, uznając, że decydujące znaczenie należy przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* wniosku, ile całej

jego treści z uwzględnieniem argumentacji zawartej w uzasadnieniu pisma (por. np. wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51; 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16; 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23 i 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10). Na wniosek składa się bowiem cała wyrażająca go treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli (zob. np. wyroki z: 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15; 8 czerwca 2010 r., sygn. P 62/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 47). Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem TK zasada ta znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do przedmiotu kontroli, ale także wzorców kontroli (zob. wyrok z 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01; por. również wyroki TK z: 12 lipca 2005 r., sygn. P 11/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 80; 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82; 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76).

Uwzględniając zasadę *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał Konstytucyjny musi mieć na uwadze wolę podmiotu inicjującego postępowanie, wyrażoną w *petitum* oraz w szczegółowym uzasadnieniu wniosku. Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem, który nie stanowi ścisłej realizacji uchwały podjętej uprzednio przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, nie może być uznane, na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy o TK, za pismo skutecznie wszczynające postępowanie przed Trybunałem. Tylko organ stanowiący JST jest bowiem uprawniony do zainicjowania hierarchicznej kontroli zgodności norm. Minimalna zbieżność, która musi cechować wniosek i uchwałę, obejmuje wskazanie kwestionowanego przepisu przez odpowiednie oznaczenie aktu normatywnego (przedmiot kontroli), wyrażenie woli wyeliminowania tego przepisu z porządku prawnego oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z przepisem aktu normatywnego wyższego rzędu (wzorzec kontroli), którym w przypadku ustawy może być Konstytucja lub ratyfikowana umowa międzynarodowa (por. postanowienie z 10 marca 2004 r., sygn. Tw 30/03, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 9).

4.3. Stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet* w niniejszym postępowaniu, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że warstwa argumentacyjna zawarta we wniosku z 25 lutego 2010 r. (jak i w podtrzymującym ten wniosek piśmie z 7 października 2013 r.) stanowi w dużej mierze krytykę istnienia i funkcjonowania całego mechanizmu wpłat korekcyjno-wyrównawczych odnoszącego się do województw i określonego w ustawie o dochodach – i w tym zakresie podstawowe znaczenie mają wskazane przez wnioskodawcę jako przedmiot kontroli art. 31 oraz art. 25 ustawy o dochodach bez powiązania z art. 6 u.zm.u.a. W tym też zakresie wnioskodawca formułuje zarzuty niezgodności tych przepisów zarówno z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji i w związku z art. 9 ust. 5 EKSL, jak i ze wskazanymi w pierwszym punkcie *petitum* art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Druga grupa zarzutów kierowana jest natomiast wobec modyfikacji tego mechanizmu obowiązującej w latach 2010-2011 i wynikającej z uchwalenia art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. W tej części związkowymi przepisami poddanymi kontroli są art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach, a zarzuty dotyczą: po pierwsze, niezgodności z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji (przez to, że wprowadzona przez art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. fikcja uzyskania dochodów podatkowych na wyższym niż to miało miejsce poziomie jedynie dla celów obliczania wpłat wyrównawczych na lata 2010-2011 potęguje niejako niekonstytucyjność podstawowego mechanizmu wpłat określonego w art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach); po drugie, niezgodności z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji (przez to, że z mocą wsteczną zmienia zasady obliczania wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw).

Kierując się treścią wniosku i sposobem przyjętej w nim argumentacji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedmiotem jego kontroli powinny być odrębnie: 1) normy prawne stanowiące podstawę funkcjonowania mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego, tj. art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach – bez powiązania z art. 6 u.zm.u.a.; 2) zespół norm wynikających z art. 6 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach. Konstatacja ta wpłynęła także na sposób sformułowania sentencji wyroku (przedmiot stwierdzonej niekonstytucyjności).

4.4. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że wzorcami kontroli art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach przy tak skonstruowanych zarzutach mogą być wskazane we wniosku poszczególne zasady wynikające z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji, na które powołał się wnioskodawca, tj.:

- zasada zapewnienia samorządowi odpowiedniego udziału w dochodach publicznych państwa stosownie do przypadających mu zadań (tj. zasada adekwatności, art. 167 ust. 1 Konstytucji);
- zasada przekazywania dochodów ze szczebla centralnego na rzecz samorządu (art. 167 ust. 2 Konstytucji);

– zasada podstawowego charakteru dochodów własnych samorządu terytorialnego w zakresie finansowania zadań własnych (art. 167 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji).

W związku z tym, że wnioskodawca nie sformułował odrębnych zarzutów odnośnie do naruszenia przez zakwestionowane przepisy zasady ustawowego przekazywania źródeł dochodów publicznych na rzecz samorządu (art. 167 ust. 3 Konstytucji), a normę tę przywołał na poparcie zarzutu naruszenia zasady samodzielności JST, Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do wskazanego jako wzorzec kontroli art. 9 ust. 5 EKSL, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis ten jest nieadekwatnym wzorcem kontroli wskazanych przepisów. Samorząd województwa jest nie lokalną, lecz regionalną wspólnotą samorządową, w związku z czym nie ma do niej zastosowania Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Postanowienia tej karty odnoszą się wyłącznie do wspólnot lokalnych, którymi w świetle polskiego prawa są wspólnoty mieszkańców gmin, powiatów, miast i miast na prawach powiatów (zob. T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz-Katowice 2006, s. 43-44). Do wspólnot regionalnych odnosi się Europejska Karta Samorządu Regionalnego sporządzona w Strasburgu 5 czerwca 1997 r. Zakwestionowane przez wnioskodawcę przepisy dotyczą jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest województwo, Trybunał uznał zatem, że art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach nie są niezgodne z art. 9 ust. 5 EKSL.

4.5. W drugiej części zaskarżenia, w której wolą wnioskodawcy było zbadanie przez TK zgodności z Konstytucją modyfikacji mechanizmu wpłat na Reg–SO, dokonanej mocą art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. i obowiązującej w latach 2010-2011 (w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach), sformułowano zarzuty: 1) niezgodności z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji, 2) niezgodności z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

4.6. Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe odniesienie się w pierwszej kolejności do – jako dalej idących – zarzutów kierowanych wobec całego mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego określonego w art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach.

5. Uzasadnienie zarzutów wnioskodawcy.

5.1. Zarzuty wnioskodawcy kierowane wobec norm wynikających z art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach, znajdujące się zarówno w pierwszej, jak i drugiej części uzasadnienia wniosku z 25 lutego 2010 r. oraz podtrzymane w piśmie z 7 października 2013 r., zostały poparte następującą argumentacją:

1) Wpłaty wyrównawcze ukształtowane w przepisach ustawy o dochodach przestały stanowić przejściowy i dostosowawczy instrument równoważenia potencjału finansowego JST – co koliduje z art. 167 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika obowiązek takiego ukształtowania przez ustawodawcę dochodów własnych, subwencji ogólnych i dotacji celowych, by wpłaty wyrównawcze były wyjątkiem, a nie stałym elementem równoważenia potencjału finansowego JST. Art. 167 ust. 2 Konstytucji nie przewiduje poziomej redystrybucji dochodów, kształtuje relacje między państwem a samorządem terytorialnym, a nie między poszczególnymi samorządami (za wyposażenie JST w dochody publiczne odpowiednio do przypadających im zadań publicznych odpowiedzialność polityczną powinny ponosić władze centralne). Trwałe przekazanie tego zadania innym JST przez przejmowanie od nich „nadwyżki” zgromadzonych przez nie dochodów jest niedopuszczalnym wyjątkiem od tej zasady. Mechanizm ukształtowany w ustawie o dochodach koliduje z wynikającą z art. 167 ust. 2 Konstytucji zasadą przekazywania dochodów ze szczebla centralnego na rzecz samorządu, zgodnie z którą instrumenty wyrównawcze powinny być instytucją wyjątkową i niezbędną, tj. stosowaną wówczas, gdy stan finansów państwa nie pozwala na eliminację dysproporcji z użyciem zwyczajnych środków konstytucyjnych (jak np. subwencja z budżetu centralnego).

2) Mechanizm korekcyjno-wyrównawczy narusza wymóg zmniejszenia dochodów własnych bogatszych samorządów wyłącznie w niezbędnym zakresie oraz zasady podstawowego charakteru dochodów własnych JST (art. 167 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji). W ocenie wnioskodawcy, ustanowienie obowiązku wpłat na Reg–SO oraz ich wysokość powinny nawiązywać do sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, tak aby w rezultacie uszczuplenie dochodów samorządów bogatszych następowało jedynie w zakresie niezbędnym. Tymczasem regulacje zawarte w ustawie o dochodach samorządu terytorialnego powyższego wymagania nie spełniają. Beneficjentami Reg–SO są wszystkie województwa, wobec czego mechanizm ten ze swej istoty nie jest uzasadniony wyłącznie potrzebami wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych (czego wymagał TK w wyroku o sygn. K 30/04).

3) Wnioskodawca zarzuca instytucji wpłat na Reg-SO także automatyzm związany z ustalaniem zobowiązanych i beneficjentów wpłat na podstawie kryteriów określonych w ustawie o dochodach, który prowadzi do sytuacji, że nawet gdyby stan finansów państwa pozwalał na wyższe subwencjonowanie JST z budżetu państwa, to obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych nie zostanie zredukowany. W przepisach regulujących tę instytucję brakuje, w jego ocenie, nawiązania do stanu finansów państwa, co odbiera mechanizmowi wyrównawczemu charakter wyjątkowości i subsydiarności

4) Ukształtowany w ustawie o dochodach mechanizm korekcyjno-wyrównawczy nie odzwierciedla pełnej sytuacji finansowej województw, w tym nie uwzględnia różnic wydatkowych między poszczególnymi JST. Przepisy określające kryteria, po spełnieniu których aktualizuje się obowiązek dokonywania wpłat, mają charakter selektywny, odwołują się bowiem do dochodów podatkowych województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca (wskaźnik W), pomijając pozostałe dochody województwa (w tym środki pochodzące z budżetu UE), i nie uwzględniają jego potrzeb wydatkowych (art. 31 w związku z art. 24 ust. 4 ustawy o dochodach). Także przepisy pozwalające na identyfikację beneficjentów wpłat przyjmują jako podstawę wyliczeń niektóre tylko wydatki (na utrzymanie dróg, regionalne kolejowe przewozy pasażerskie), bez jednoczesnego uwzględnienia dochodów województwa (art. 25 ust. 4 i 10 ustawy o dochodach), bądź też niektóre tylko dochody, bez jednoczesnego uwzględnienia wydatków województwa (art. 25 ust. 12 ustawy o dochodach).

Wnioskodawca uważa zatem, że mechanizm korekcyjno-wyrównawczy ogranicza się jedynie do redukcji różnic w potencjale dochodowym JST (zarówno w odniesieniu do wpłat, których podstawowym celem jest korygowanie różnic w dochodach JST do przeciętnego dochodu w kraju, odpowiednio w gminach, powiatach i województwach, jak i w odniesieniu do konstrukcji części Reg-SO). Część Reg-SO tworzona jest jedynie w wysokości odpowiadającej kwotom wpłat wniesionych przez „bogatsze” województwa na podstawie art. 31 ustawy o dochodach. Podczas jej podziału kwestie większego zapotrzebowania wydatkowego są traktowane ubocznie i formalnie, a kryteria podziału odnoszą się przede wszystkim do różnic wydatkowych (np. wskaźnik bezrobocia, związany ściśle z potencjałem dochodowym województwa, który powoduje zmniejszenie kwot z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych, wskaźnik PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, określany na podstawie rozmiarów działalności produkcyjnej, jej końcowego rezultatu). Powyższego zarzutu nie zmienia, zdaniem wnioskodawcy, to, że 55% części Reg-SO otrzymywana jest przez JST z uwagi na realizowane (finansowane) zadania. Konstrukcja normatywna, zgodnie z którą przeznaczenie części Reg-SO na finansowanie określonych zadań przez JST następuje tylko w 55%, nie spełnia wymagań przewidzianych w art. 9 ust. 5 EKSL, z którego wynika, iż istnienie systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych winno być podyktowane niemożnością wykonywania przez niektóre JST powierzonych zadań. Samodzielnej przesłanki stanowienia instrumentów korekcyjnych nie stanowi natomiast samo występowanie wspólnot finansowo słabszych.

5) W ukształtowanym w ustawie o dochodach mechanizmie wpłat korekcyjno-wyrównawczych brakuje symetrii w zakresie oceny „siły” i „słabości” finansowej województwa. Rodzi to zagrożenie, że obowiązek wpłat korekcyjno-wyrównawczych będzie ciążył na województwach o niekoniecznie silnej kondycji finansowej oraz że z części regionalnej będą korzystały jednostki niekoniecznie potrzebujące wsparcia. Część Reg-SO trafia bowiem również do tych województw, które mają obowiązek wnoszenia wpłat wyrównawczych. Prowadzi to do nieuzasadnionej redystrybucji dochodów województwa i kosztów wzajemnych transferów finansowych pomiędzy województwem a budżetem państwa. Prowadzi również do nieuzasadnionej z punktu widzenia celu analizowanej instytucji sytuacji, w której istnieją JST będące zarazem płatnikami (województwami silniejszymi finansowo) jak i beneficjentami wpłat wyrównawczych (województwami słabszymi finansowo).

Selektywny charakter kryteriów wyboru zobowiązanych do wpłat jak i ich beneficjentów oznacza jednak możliwość występowania przez jednostkę samorządu terytorialnego w sytuacji jednocześnie płatnika i beneficjenta, a nawet faktycznego równoważenia dokonywanych wpłat uzyskiwanymi wypłatami ze środków części równoważącej subwencji ogólnej. Występowanie tego rodzaju sytuacji powinno uniemożliwiać kwalifikowanie danego typu rozwiązań jako *horizontal equalisation*.

6) System wpłat wyrównawczych województw nie uwzględnia wpływu zmian koniunktury gospodarczej na dochody podatkowe, których wielkości stanowią punkt wyjścia dla określenia wysokości wpłaty na Reg-SO. W okresie spowolnienia gospodarczego naturalnym następstwem takiego charakteru dochodów podatkowych jest poważny ubytek we wpływach województw.

7) System wpłat korekcyjno-wyrównawczych województw narusza konstytucyjne prawo do posiadania przez województwo dochodów własnych i znosi ich konstytucyjnych cechy. W wyniku stosowania wpłat wyrównawczych, JST nie mogą zostać pozbawione dochodów własnych w taki sposób, by dochody te straciły swój podstawowy i stymulacyjny charakter, gdyż prowadziłyby to do ograniczenia samodzielności finansowej samorządu i pozbawienia go efektów własnej aktywności zmierzających do zwiększenia wpływów z dochodów własnych. Mechanizm

korekcyjno-wyrównawczy jako instytucja wyjątkowa nie może prowadzić do przejęcia więcej niż połowy dochodów własnych samorządu województwa. Wykorzystując tego rodzaju instrument korygujący, nie można stworzyć systemu przeciwnego do tego, który został ustanowiony w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Dopuszczalność zmniejszania dochodów JST podlega konstytucyjnej ocenie z punktu widzenia kryterium rozmiaru ubytku. Gdyby pozyskane środki mogły być odbierane JST bez żadnych ograniczeń, ustawowe zagwarantowanie dochodów okazałoby się iluzoryczne. Z art. 167 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji wynika ścisły związek między dochodami własnymi a zadaniami własnymi samorządu (publicznymi zadaniami lokalnymi, które w ramach ustawowych, samorząd wykonuje w imieniu własnym, samodzielnie, określając zakres i sposób ich wypełniania). Możliwość wykonywania własnych zadań przez JST, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, uzależniona jest od odpowiedniego (adekwatnego) ukształtowania dochodów samorządu (art. 167 ust. 1 Konstytucji). Ustawowe określenie dochodów własnych województw nastąpiło z uwzględnieniem różnic między poszczególnymi samorządami wojewódzkimi. Jeśli wymaga korekty, to powinna ona nastąpić przez zmiany w potencjale dochodów własnych, nie zaś przez wpłaty wyrównawcze, które nie powinny być źródłem dochodów dla innych samorządów.

8) Instytucja wpłat na Reg–SO została przez ustawodawcę skonstruowana jako źródło zasilające pulę środków przeznaczonych na subwencję ogólną. Istotą zaś subwencji ogólnej jest to, że o przeznaczeniu środków uzyskanych z tego źródła decyduje w zasadzie (w granicach określonych w ustawie) organ stanowiący JST (co znajduje wyraz m.in. w art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach). O ile zatem możliwość uzyskania części regionalnej subwencji ogólnej uwarunkowana jest m.in. istnieniem wysokich wydatków w pewnych obszarach (np. konieczność utrzymania dróg), o tyle ustawodawca nie nałożył na beneficjentów tej części subwencji obowiązku przeznaczenia uzyskanych środków w sposób, który gwarantowałby poprawę ich sytuacji finansowej (np. zobowiązując ich do przeznaczenia otrzymanych kwot na wydatki inwestycyjne). Ustawa o dochodach nie daje podstaw do przyjęcia, że przekazanie środków korekcyjno-wyrównawczych województwom ponoszącym wysokie wydatki, np. na utrzymanie dróg, doprowadzi w przyszłości do redukcji tych wydatków. Nie ma przeszkód, aby województwo będące beneficjentem części regionalnej spożytkowało przyznane środki w inny, dozwolony prawem sposób. Wnioskodawca kwestionuje zatem brak regulacji, która służyłaby zapewnieniu, iż beneficjenci tej części subwencji przeznaczą uzyskane środki w sposób, który gwarantowałby poprawę ich sytuacji finansowej.

9) Wnioskodawca stawia też zarzut dyskryminowania samorządu WM przez obowiązujący system korygowania różnic w potencjale finansowym JST, stwierdzając, że przesłanki, na podstawie których identyfikuje się JST zobowiązane do wpłat, zachowują jedynie formalną abstrakcyjność. W jego ocenie, przyjęte wskaźniki powodują realne zindywidualizowanie podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat (przez co dochodzi do zróżnicowania pozycji poszczególnych samorządów).

10) Nieuwzględnienie przez ustawodawcę w konstrukcji Reg–SO zasady adekwatności dochodów do zakresu realizowanych (finansowanych) zadań, przez pozbawienie WM istotnej (niewspółmiernie wysokiej) części dochodów własnych, skutkuje poważnym ograniczeniem nie tylko swobody decydowania o kształtowaniu polityki wydatkowej, ale również możliwości pełnej realizacji zobowiązań związanych z wypełnianiem regionalnych zadań publicznych, służących zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej. A to z kolei narusza art. 166 ust. 1 Konstytucji. Samorząd WM, wykonując zadania publiczne o charakterze wojewódzkim, w szczególności odpowiada za prowadzenie zrównoważonej polityki rozwoju województwa, która wymaga kompleksowych działań i zwiększonych nakładów finansowych w celu poprawy społecznej i gospodarczej spójności regionu, modernizacji i rozbudowy sieci komunikacyjnej oraz poprawy warunków życia mieszkańców obszarów peryferyjnych. Brak działań w tym zakresie grozić może nawet zapaścią społeczno-gospodarczą obszarów peryferyjnych. Wynikające z kwestionowanej regulacji ograniczenie samodzielności finansowej JST w zakresie gospodarowania środkami finansowymi stanowi, w ocenie wnioskodawcy, przekroczenie granic swobody ustawodawcy w określaniu poziomu dochodów wynikającego z przyznanych samorządowi tytułów i w konsekwencji pozbawia samorząd WM w niedopuszczalnym konstytucyjnie stopniu prawa do kształtowania polityki wydatkowej.

Wnioskodawca wskazał, że kilkuletni okres funkcjonowania mechanizmu wyrównania poziomego wskazuje, że korekta potencjału dochodowego poszczególnych województw jest konieczna ze względu na istniejące w tym potencjale dysproporcje. Podkreślił, że województwo mazowieckie nie uchyli się od uznania następstw zróżnicowanego stopnia rozwoju poszczególnych województw, jednak sposób ukształtowania obowiązującego systemu równoważenia potencjału finansowego samorządów wojewódzkich budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją.

5.2. Niezgodność art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji, zdaniem wnioskodawcy, wynika z:

a) naruszenia zasady poprawnej legislacji, przez to, że do instytucji wyjątkowej i z natury przejściowej (co potwierdził TK w wyroku o sygn. K 30/04) wprowadzono dodatkowe mechanizmy przejściowe i bardziej dolegliwe (skutkujące zniesieniem konstytucyjnych cech dochodów własnych), podczas gdy funkcją regulacji przejściowych jest ochrona praw nabytych i interesów w toku oraz osiągnięcie kompromisu między poszanowaniem stanu bezpieczeństwa prawnego a nieodzownością zmiany prawa, a nie zaostrzenie zasad i skutków funkcjonowania określonej instytucji (restrykcyjny charakter art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. polegał na tym, że do obliczenia wysokości części regionalnej subwencji ogólnej nakazywał przyjąć udział województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych w wysokości wyższej niż faktycznie uzyskane w latach 2008 i 2009);

b) naruszenia zasady poprawnej legislacji przez to, że w latach 2010 i 2011 mechanizm obliczenia wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej opierał się nie na wartości dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych rzeczywiście uzyskanych i wykazanych w sprawozdaniach za rok 2008 i 2009, ale narzuconych przez ustawodawcę z mocą wsteczną i zwiększonych o 0,75%;

c) naruszenia zasady poprawnej legislacji przez uchwalenie przepisów wzajemnie ze sobą sprzecznych (art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a w okresie od 2010 do 2011 roku znosi pojęcie „dochodów faktycznie uzyskanych i wykazanych w sprawozdaniach za rok poprzedzających rok bazowy”, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach i zastępuje je pojęciem „dochodów rzeczywiście uzyskanych, powiększonych z mocą wsteczną o 0,75%”; sprawia, że pojęcia „roku sprawozdawczego” i „roku bazowego” w latach 2010 i 2011 również przestały być przydatne do wyliczenia wskaźników potrzebnych do ustalenia kwoty wpłaty na Reg-SO; zmienia w tym okresie znaczenie wskaźników W i Ww na gruncie ustawy o dochodach);

d) naruszenia zasady poprawnej legislacji przez to, że regulacja zawarta w art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. jest sprzeczna z pierwotnym celem, jaki przyświecał wprowadzeniu i funkcjonowaniu systemu wpłat wyrównawczo-korekcyjnych, którym było niwelowanie różnic zachodzących w potencjale finansowym poszczególnych województw (różnice te powinny być ustalane na podstawie rzeczywistych wielkości dochodów uzyskiwanych przez samorządy wojewódzkie, nie zaś przyjmowane w wartościach fikcyjnych, narzuconych przez normodawcę). Celem tej regulacji jest zwiększenie wysokości wpłat do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej. Metoda, jaką posłużył się dla jego osiągnięcia ustawodawca, tj. wprowadzenie fikcji osiągnięcia w latach 2008 i 2009 dochodów wyższych niż faktycznie uzyskane przez województwo i uczynienie z owej fikcji wskaźnika przesądzającego o potencjale finansowym województwa oraz o wysokości wpłaty korekcyjno-wyrównawczej, nie mieści się w standardach przyzwoitej legislacji.

Niezgodność art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca uzasadnia tym, że wprowadzona przez art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. fikcja uzyskania dochodów podatkowych na wyższym niż to miało miejsce poziomie jedynie dla celów obliczania wpłat wyrównawczych na lata 2010-2011 spotęgowała niejako niekonstytucyjność podstawowego mechanizmu wpłat, określonego w art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach. Tym samym doszło do jeszcze większego ograniczenia samodzielności JST przez: ograniczenie możliwości realizowania zadań własnych, ograniczenie prawa do samodzielnego decydowania o sposobie i kierunkach wydatkowania środków pieniężnych na realizację tych zadań, ograniczenie możliwości przewidywania i planowania dochodów i wydatków – także w perspektywie wieloletniej. Regulacja zawarta w art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. zniweczyła skutki racjonalnego planowania wydatków z budżetu województwa, opartego na wielkościach wykazanych w sprawozdaniach za rok 2008 i 2009, spowodowała konieczność zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie wpłaty do budżetu z tytułu części regionalnej subwencji ogólnej i doprowadziła do ograniczenia możliwości realizacji zadań związanych z wyrównywaniem poziomu rozwoju poszczególnych regionów Mazowsza, należących do tzw. zadań własnych województwa.

6. Znaczenie wyroku o sygn. K 30/04 dla rozpoznawanej sprawy.

6.1. W niniejszej sprawie, oceniając dopuszczalność kontroli merytorycznej zakwestionowanych przepisów, Trybunał Konstytucyjny musiał odnieść się także do wyroku z 25 lipca 2006 r. o sygn. K 30/04. Przedmiotem kontroli merytorycznej w tym postępowaniu był art. 31 ust. 1 oraz art. 25 ustawy o dochodach w brzmieniu obowiązującym w chwili wydania tego wyroku. Trybunał Konstytucyjny w wyroku tym orzekł: zgodność art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz zgodność art. 25 ust. 1-7 ustawy o dochodach z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji a także niezgodność art. 25 ust. 8 i 9 ustawy o dochodach z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. W świetle orzecznictwa Trybunału zbędność wydania orzeczenia zachodzi wówczas, gdy kwestionowany przepis prawny był już przedmiotem kontroli pod kątem jego

zgodności z tymi samymi unormowaniami konstytucyjnymi w innej sprawie. W wypadku wystąpienia przesłanki *ne bis in idem* Trybunał dokonuje oceny w kategoriach pragmatycznych odnośnie celowości prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta.

W tym kontekście należy stwierdzić, że od wydania orzeczenia o sygn. K 30/04 brzmienie art. 31 ustawy o dochodach nie ulegało zmianom. Trybunał Konstytucyjny analizował wówczas ten przepis pod kątem dopuszczalności istnienia oraz konstytucyjnych uwarunkowań wprowadzania wpłat wyrównawczych (jako wyjątku od systemu stworzonego w art. 167 ust. 2 Konstytucji) a także w aspekcie zgodności tej instytucji z zasadą adekwatności podziału środków publicznych między państwo a samorząd terytorialny, wynikającą z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Brzmienie uznanego za zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji art. 25 ust. 1-7 ustawy o dochodach również nie uległo zmianie. Jedynie ust. 8 i 9 tego przepisu zostały uchylone mocą art. 1 pkt 16 lit. a ustawy z dnia 7 września 2007 r. na skutek uznania ich za niekonstytucyjne. Należy jednak wskazać, że do art. 25 ustawy o dochodach mocą art. 1 pkt 16 lit. a ustawy z 7 września 2007 r. dodano ustępy 10-15. Treść normatywna zawarta w art. 25 ust. 10-15 nie była przedmiotem orzekania przez TK.

W powoływanym wyroku Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął zasadniczą kwestię dopuszczalności wprowadzenia instytucji wpłat korekcyjno-wyrównawczych. Wskazał także, że konstrukcja tego rodzaju instrumentów korekcyjnych nie może odbiegać w sposób nieuzasadniony od standardów wyznaczonych przez art. 167 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji. Trybunał uznał, że instytucja ta jest konstytucyjnie dopuszczalna pod określonymi warunkami.

Ustaliwszy ramy dopuszczalnego konstytucyjnie mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego, Trybunał Konstytucyjny ostatecznie wskazał, że „nie posiada instrumentów prawnych, pozwalających na zbadanie, czy wskaźniki, o których mowa w art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t., są ustanowione na poziomie adekwatnym w rozumieniu art. 167 ust. 1 Konstytucji – czy też nie. Wobec powyższego nawet przy tak znaczących wątpliwościach uznał, że nie zostało obalone domniemanie konstytucyjności art. 31 ust. 1, badanego w oderwaniu od art. 25 tejże ustawy”. Trybunał uznał, iż art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach w zakresie, w jakim ustanawia kryteria, od których uzależnione jest powstanie obowiązku dokonywania wpłat – jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Trybunał wskazał także na wynikającą ze zbyt krótkiego okresu obowiązywania nowego systemu dochodów (od 1 stycznia 2004 r.) trudność wykazania, iż w wyniku wprowadzenia wpłat wyrównawczych uniemożliwiono samorządom wojewódzkim, poddanym temu obowiązkowi, wypełnianie nałożonych na nie ustawowo zadań publicznych. Kierując się domniemanie konstytucyjności, stwierdził, że „nie znalazł obecnie dostatecznie silnych argumentów za uznaniem art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. za niezgodny z art. 167 ust. 2 Konstytucji, a przez to za naruszający zasadę adekwatności podziału środków publicznych między państwo a samorząd terytorialny – wyrażoną przez art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji”.

Następnie TK przeszedł do zbadania zgodności z podanymi wzorcami art. 25 ustawy o dochodach dotyczących zasad podziału wpłat wyrównawczych. TK zbadał najpierw, czy subwencja ogólna dla województw pochodzi w głównej mierze z budżetu państwa, czy też łącznej sumy wpłat województw bogatszych. Trybunał ustalił, że w świetle ustaw budżetowych na lata 2004-2005 część regionalna stanowi bardzo istotny procent kwoty subwencji ogółem. Trybunał wskazał zatem na powstającą w tym zakresie wątpliwość, czy mechanizm korekt wyrównawczych ma rzeczywiście jedynie uzupełniający charakter, czy też w istocie może stać się mechanizmem zastępującym w części ten system, o którym mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji, gdyż pozbawia samorządy objęte obowiązkiem dokonywania wpłat na Reg-SO efektów własnej aktywności mającej na celu zgromadzenie jak największej kwoty dochodów własnych. Ostatecznie w wyroku stwierdzono, że TK nie ma jednak instrumentów prawnych pozwalających na ocenę, czy nawet tak wysoki udział wpłat samorządów bogatszych w tworzeniu subwencji ogólnej przesądza o tym, iż nie jest ona już tą subwencją, o której mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji.

TK uznał, że art. 25 ust. 1 ustawy o dochodach w zakresie, w jakim jest w nim mowa o obowiązku połączenia wszystkich wpłat województw określonych w art. 31 tej ustawy w jedną kwotę przeznaczoną na cele wskazane w ust. 2-7 tegoż artykułu, nie narusza art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji – skoro za zgodne z Konstytucją uznane zostało przeznaczanie zgromadzonych wpłat wyłącznie na potrzeby samorządowe związane z nałożonymi na nie ustawowo zadaniami. Te ustalenia rzutowały z kolei na kwestię konstytucyjności art. 25 ust. 2-7 ustawy o dochodach. Obliczoną w sposób przewidziany w art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach kwotę części regionalnej subwencji ogólnej dla województw dzieli się na podstawie kryterium wskazanych w art. 25 ust. 2-7 ustawy o dochodach w 20% między województwa, których stopa bezrobocia jest wyższa niż 110% średniej stopy bezrobocia dla kraju, w 40% między województwa, w których powierzchnia dróg wojewódzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest wyższa od powierzchni dróg wojewódzkich w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju, zaś w 10% przekazuje się ją województwom, w których PKB na jednego mieszkańca jest niższy od 75% PKB w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca w kraju. Powyższe zasady podziału wpłaty wyrównawczej, określone w art. 25

ust. 2-7 ustawy o dochodach, Trybunał uznał za nienaruszające wymagań Konstytucji określonych w art. 167 ust. 1 i 4. Mają one bowiem kategoriałny, zobiektywizowany charakter, a ich wysokość zależy od potrzeb samorządów uboższych, związanych z wykonywaniem ciężących na nich zadań własnych.

6.2. Biorąc pod uwagę ustalenia zawarte w wyroku o sygn. K 30/04, TK uznał, że w niniejszym postępowaniu nie zachodzi przesłanka zbędności orzekania w odniesieniu do kontroli art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach z zasadą adekwatności wyrażoną w art. 167 ust. 1 Konstytucji. Trybunał w przywoływanym wyroku uznał, iż nie ma instrumentów prawnych, pozwalających na zbadanie, czy wskaźniki, o których mowa w art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach są ustanowione na poziomie adekwatnym w rozumieniu art. 167 ust. 1 Konstytucji, czy też nie. Podobne stanowisko TK zajął także w odniesieniu do zasad podziału części Reg–SO określonych w art. 25 ust. 1-7 ustawy o dochodach, które w powołanym wyroku uznał za zgodne z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny, badając kwestię zbędności orzekania, wziął także pod uwagę nieco odmienne ukształtowanie wzorców kontroli. Wnioskodawca w rozpatrywanej sprawie jako wzorce kontroli wskazał bowiem art. 167 ust. 1-3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

7. Orzecznictwo TK dotyczące wpłat wyrównawczych.

7.1. Charakterystyki instytucji wpłat wyrównawczych i środków z niej pochodzących Trybunał Konstytucyjny dokonał w wyroku o sygn. K 30/04 oraz wyroku z 31 stycznia 2013 r. o sygn. K 14/11 (OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7).

W wyroku o sygn. K 30/04, Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął zasadniczą kwestię dopuszczalności wprowadzenia instytucji wpłat wyrównawczych. Uznał, że art. 167 ust. 2 Konstytucji nie może być interpretowany jako zamknięty katalog źródeł dochodów samorządu. Odpowiednie ustawy mogą przewidywać istnienie innych dochodów, niż te, które zostały w nim wymienione, przepis ten ma bowiem zapewnić samorządom „istnienie co najmniej tego rodzaju dochodów oraz ochronę praw do ich dochodzenia”.

Trybunał Konstytucyjny uznał wpłatę korekcyjno-wyrównawczą i środki z niej pochodzące w systemie dochodów samorządu terytorialnego za instytucję ustawową, niewymienioną w Konstytucji i odrębną od subwencji ogólnej. Trybunał za istotny uznał bowiem kierunek odbywającego się tu transferu środków, tj. z budżetu JST do budżetu państwa („w górę”). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 167 ust. 2 Konstytucji wyraża mającą głębokie znaczenie ustrojowe zasadę, że wyposażanie samorządu w dochody następuje kosztem uszczuplenia publicznych zasobów finansowych będących we władaniu władz centralnych: „Proces ten ma przebiegać od centrum w dół, a nie na odwrót. Zarówno zatem wyposażanie samorządu w dochody własne, tj. przekazywanie ustawowych źródeł dochodów publicznych na czas nieoznaczony samorządom, jak i uzupełniające finansowanie subwencji, dających samorządom określone uprawnienia, jest więc obowiązkiem, z którego muszą wywiązać się władze centralne – dokonując *sui generis* samoograniczenia”.

W związku z powyższym Trybunał w powyższym wyroku uznał, że wpłata korekcyjno-wyrównawcza i środki z niej pochodzące to instytucja ustawowa, odrębna od instytucji wymienionych w art. 167 ust. 2 Konstytucji i mająca inny charakter niż subwencja (której istotą jest transfer środków „w dół” – z budżetu centralnego do budżetów JST). Posłużenie się natomiast terminem „subwencja” w stosunku do wpłat pochodzących od JST uznał za mylące, co jednak nie stanowiło wystarczającego powodu do stwierdzenia niekonstytucyjności całej instytucji.

Trybunał Konstytucyjny zastrzegł, że niewymienienie w art. 167 ust. 2 Konstytucji wpłaty korekcyjno-wyrównawczej jako źródła dochodów niektórych samorządów, co należy postrzegać jako wyjątkowość tej instytucji w systemie źródeł dochodów, nie oznacza, iż jej konstrukcja może odbiegać w sposób nieuzasadniony od standardów wyznaczonych przez art. 167 ust. 1 oraz 3 i 4 Konstytucji. Zarówno wpłaty jak i wypłaty wyrównawcze muszą służyć realizacji zasady adekwatności wyposażania samorządu w dochody w stosunku do zadań publicznych mu przypadających, muszą mieć podstawę ustawową oraz cechy systemowe kategoriałne, a nie zindywidualizowane. Trybunał wskazał, że proces wyposażania samorządów w dochody publiczne – to proces ustrojowy określony przez art. 16, art. 166, art. 167 i art. 169 Konstytucji. To, że wpłaty korekcyjno-wyrównawcze są wyjątkiem od reguł zawartych w art. 167 ust. 2 Konstytucji, nie zwalnia ustawodawcy z poddania ich rygorom, o których mowa w art. 167 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji. Wręcz przeciwnie, „rozwiązania wyjątkowe w jednej sferze systemowej muszą być poddane tym silniej rygorom wynikającym z innych zasad konstytucyjnych zawartych w art. 167 Konstytucji. Wszystkie te zasady i reguły stanowią jeden, spójny i zbilansowany system. Stąd też odstępstwo od reguł w jednej sferze musi być zrównoważone poprzez wzmocnienie rygorów w innych sferach tego samego systemu. Wyjątek od systemu stworzonego przez art. 167 ust. 2 Konstytucji ma duży ciężar gatunkowy, gdyż nie tylko zmienia system wyposażania samorządu w dochody kosztem władz i organów centralnych, lecz nadto ogranicza stymulacyjne, pobudzające samodzielność i odpowiedzialność za własne działania znaczenie dochodów

własnych. Nie można zatem z instytucji wpłat wyrównawczo-korekcyjnych stworzyć systemu przeciwnego do tego, który został ustanowiony przez art. 167 ust. 2 Konstytucji, tzn. systemu korygowania tego, co pierwotnie władze centralne dały samorządom – wywiązując się ze swoich konstytucyjnych powinności”.

Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że funkcjonowanie wpłat wyrównawczo-korekcyjnych musi być rozpatrywane łącznie z systemem wyposażania samorządów w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa (ze względu na to, że tworzą jeden nierozdzielny mechanizm) i jest konstytucyjnie dopuszczalne pod następującymi warunkami:

- ustawowego uregulowania w sposób kategoryjny podstaw pobrania i zasad podziału,
- celowego przeznaczania na potrzeby innych samorządów związane ze skutkami finansowania obligatoryjnych zadań własnych, a nie na potrzeby ogólnopaństwowe,
- określania wysokości wpłat w taki sposób, by zmniejszały one dochody własne samorządów bogatszych tylko w zakresie niezbędnym, nie niwecząc zarazem znaczenia tych dochodów,
- nadania wpłatom charakteru uzupełniającego mechanizm wyposażania samorządów w dochody, w sposób określony w art. 167 ust. 2 Konstytucji – nie zaś jego zastępowania.

Trybunał podkreślił, że zalety wpłat wyrównawczych są widoczne zwłaszcza, gdy są traktowane jako przejściowy, okresowy instrument korekcyjny, stosowany tylko w zakresie niezbędnym. Stwierdził jednocześnie, że nie jest wykluczone ich istnienie jako elementu systemu, wówczas jednak uwarunkowania konstytucyjne dopuszczalności funkcjonowania tej instytucji są tym silniejsze.

Tak sformułowane warunki dopuszczalności istnienia mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych podtrzymane zostały w wyroku o sygn. K 14/11.

7.2. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie podtrzymał co do zasady przywołane wyżej poglądy odnośnie do kwestii dopuszczalności istnienia mechanizmów wyrównawczych. Pragnie jednak zauważyć, że orzeczenie o sygn. K 30/04 wydane zostało w lipcu 2006 r., tj. w okresie dobrej sytuacji finansowej państwa i JST. Od tego czasu sytuacja gospodarcza uległa zasadniczej zmianie, skutki narastającego od 2009 r. kryzysu gospodarczego i finansowego dotknęły cały sektor finansów publicznych. Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie musiał zatem rozważyć, czy warunki konstytucyjności mechanizmu wpłat wyrównawczych określone w wyroku o sygn. K 30/04 znajdują pełne zastosowanie w sytuacji dekoniunktury i związanych z kryzysem finansowym trudności finansowych niektórych JST.

W przywoływanym wyroku Trybunał Konstytucyjny miał świadomość, iż dla pełnego obrazu funkcjonowania określonego w ustawie o dochodach modelu wpłat korekcyjno-wyrównawczych potrzeba znacznie dłuższego okresu niż ten, który Trybunał miał wówczas do dyspozycji (od wejścia w życie ustawy o dochodach do czasu wydania wyroku, tj. od 1 stycznia 2004 r. do 25 lipca 2006 r.). Dał temu wyraz w uzasadnieniu wyroku, stwierdzając, że: „[s]łotunkowo krótki okres działania nowego systemu dochodów nie pozwala na taką ocenę skutków jego funkcjonowania w praktyce, która prowadziłaby do obalenia domniemania konstytucyjności”.

Po kilkuletnim obecnie okresie obowiązywania mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego można było zaobserwować jego funkcjonowanie zarówno w okresie koniunktury gospodarczej, jak i w okresie kryzysu gospodarczego. Ma to istotne znaczenie dla oceny konstytucyjności tego mechanizmu.

7.3. W odniesieniu do wyroku o sygn. K 14/11 należy w pierwszej kolejności podkreślić, że dotyczył on funkcjonowania mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego wobec samorządu terytorialnego innego szczebla niż w niniejszym postępowaniu (tj. gmin i powiatów, a także miast na prawach powiatu). W związku z tym należy podkreślić, że ocena konstytucyjności przepisów regulujących instytucje wpływające na poziom dochodów JST określonego szczebla nie przekłada się automatycznie na ocenę konstytucyjności tej samej instytucji w odniesieniu do JST innych szczebli. Gminy, powiaty i województwa stanowią wspólnoty samorządowe wykonujące władztwo publiczne w sposób od siebie niezależny, zakres wykonywanych przez nie zadań publicznych jest różny, a co za tym idzie struktura ich dochodów jest także zróżnicowana (budowana jest bowiem w oparciu o zasadę adekwatności, która nakazuje kształtować dochody wszystkich rodzajów terytorialnych wspólnot samorządowych w odniesieniu do przypadających im zadań).

Ustawodawca, kierując się kryteriami określonymi w art. 15 ust. 2 Konstytucji (istnienie więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych, konieczność zapewnienia jednostkom terytorialnym zdolności wykonywania zadań publicznych), zasadą decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadą co najmniej dwustopniowej struktury samorządu (art. 164 ust. 1 i 2 Konstytucji, zgodnie z którym podstawową jednostką samorządową jest gmina, a inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa), mocą ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego

państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603, ze zm.; dalej: ustawa o podziale terytorialnym) dokonał zasadniczego podziału administracyjnego na gminy, powiaty i województwa. Każda z tych wspólnot samorządowych przez swoje organy uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność określoną (istotną) część zadań publicznych związanych z zaspokajaniem potrzeb danej społeczności lokalnej lub regionalnej.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, gminy oraz powiaty stanowią samorząd lokalny (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.; dalej: u.s.g., art. 1 ustawy z dnia 5 marca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2013 r. poz. 595, ze zm.; dalej: u.s.p.), zaś województwa samorządowe tworzą samorząd regionalny (art. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2013 r. poz. 596, ze zm.; dalej: u.s.w.). W tak ukształtowanym zasadniczym podziale terytorialnym państwa szczególną i podstawową rolę spełnia gmina, która zgodnie z unormowaniami konstytucyjnymi stanowi podstawową jednostkę samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 Konstytucji), powołaną do realizacji wszelkich zadań publicznych niezastrzeżonych dla innych JST (zasada domniemania właściwości gminy). Zgodnie z art. 6 u.s.g., do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Powiaty – zaliczane również do samorządu stopnia lokalnego – wykonują określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w obszarach infrastruktury technicznej i społecznej, porządku i bezpieczeństwa publicznego, a także ładu przestrzennego i ekologicznego. Województwa natomiast jako wspólnoty samorządu regionalnego wykonują zadania o charakterze regionalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz organów administracji rządowej. W uzasadnieniu projektu ustawy o podziale terytorialnym państwa wskazano, że województwa zostały stworzone „w celu sprawnego wykonywania zadań ponadregionalnych i ogólnopaństwowych przez Rząd RP oraz w celu wykonywania przez samorządy wojewódzkie tych zadań, które nie są możliwe na poziomie powiatowym i zostały określone ustawami jako zadania samorządu wojewódzkiego”. Zadania województw koncentrują się wokół kilku obszarów: kształtowania i utrzymania ładu przestrzennego, pobudzania aktywności gospodarczej, zachowania dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego a także utrzymania i rozbudowy infrastruktury technicznej i społecznej o znaczeniu ponadlokalnym. Celem samorządu województwa jest kreowanie rozwoju regionalnego i wykonywanie usług publicznych o charakterze i zasięgu regionalnym, czemu mają służyć opracowywane przez województwa strategie rozwoju regionalnego oraz wieloletnie programy wojewódzkie.

Zgodnie z wyrażoną w art. 167 ust. 1 Konstytucji zasadą adekwatności, przekazaniu poszczególnym samorządom zadań publicznych musi towarzyszyć odpowiednie ich wyposażenie w dochody publiczne. Oczywiście konsekwencją odmiennie ukształtowanego katalogu zadań wykonywanych przez samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie są różnice w systemie dochodów JST poszczególnych szczebli, z których zadania te są finansowane. O ile bowiem Konstytucja w art. 167 ust. 2 ustala dla wszystkich JST jednakową strukturę dochodów, w skład której wchodzi dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe, o tyle wielkość dochodów z tych źródeł, ich wewnętrzne zróżnicowanie oraz znaczenie kształtują się odmiennie dla każdego szczebla samorządu (np. w 2012 r. dochody własne stanowiły – 46,6% dochodów gmin, 29,4% dochodów powiatów, 43% dochodów województw; subwencja ogólna stanowiła – 31,4% dochodów gmin, 45,4% dochodów powiatów i 16,4% dochodów województw; a dotacje – 22% dochodów gmin, 25,3% dochodów powiatów i 40,6% dochodów województw).

Analizując konstytucyjność regulacji, które wprowadzają mechanizmy korekcyjno-wyrównawcze w systemie dochodów JST, należy mieć z jednej strony na uwadze, że gminy mają najbardziej zróżnicowany system dochodów własnych, w związku z czym spadki dochodów podatkowych z tytułu podatków CIT i PIT (stanowiących podstawę obliczania wpłat wyrównawczych) mają w odniesieniu do nich dużo mniejszy ciężar gatunkowy niż w wypadku powiatów i województw (oprócz udziałów w tych podatkach źródłami dochodów własnych gminy są m.in. także: podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych, podatek od spadków i darowizn, podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową, miejscowa, targowa, eksploatacyjna i od posiadania psów).

Z drugiej strony także mechanizmy korekcyjno-wyrównawcze uregulowane dla powiatów i województw mają inny wpływ na system dochodów każdego z tych samorządów, szczególnie w odniesieniu do ich dochodów własnych. Jakkolwiek bowiem katalog dochodów własnych tych samorządów w zasadzie ukształtowany jest podobnie, to istotne znaczenie ma to, że w strukturze dochodów własnych województw dominującym źródłem dochodów własnych – na poziomie ok. 80% – są wrażliwe na wahania koniunktury gospodarczej udziały we wpływach z podatków CIT i PIT (w 2012 r. łączna wielkość dochodów z tych źródeł dla województw wynosiła 82,3%, w tym: CIT – 67%, PIT – 15,3%; w 2011 r. – 80,9%, w tym: CIT – 66,5%, PIT – 14,4%). Natomiast w strukturze dochodów własnych powiatów udziały we wpływach z podatków CIT i PIT łącznie stanowią ok. 50% (w 2012 r.

łączna wielkość dochodów z tych źródeł dla powiatów wynosiła 52,7%, w tym: CIT – 2,5%, PIT – 50,2%; w 2011 r. łączna wielkość wynosiła – 50,3%, w tym: CIT 2,4%, PIT – 47,9%).

W ocenie Trybunału, istotne w tym kontekście są także różnice w wewnętrznej strukturze dochodów samorządów poszczególnych szczebli wynikające z wielkości dochodów z tytułu udziału w podatkach CIT i PIT w ogólnej sumie ich dochodów. Z danych przedstawionych w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa w 2012 r. wynika bowiem, że dochody samorządu województwa z tytułu udziału w tych podatkach w strukturze dochodów tego samorządu są ponad dwa razy większe niż dochody powiatów i gmin [w 2012 r. dochody z tytułu podatków CIT i PIT w stosunku do dochodów ogółem kształtowały się następująco: gminy – 16,4%, w tym: CIT 1%, PIT – 15,4%, powiaty – 15,5%, w tym: CIT 0,7%, PIT 14,8%; województwa – 35,4%, w tym: CIT 28,8%, PIT 6,6%; *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, www.mf.gov.pl).

Z przywołanych danych wynika, że w województwach ok. 80% dochodów własnych, stanowiących 43% ogółu dochodów województwa, pochodzi z dochodów z tytułu udziału w podatkach CIT i PIT, na podstawie których obliczane są wpłaty wyrównawcze. W odniesieniu do powiatów udziały w tych podatkach wynoszą ok. 50% ich dochodów własnych, stanowiących 29,4% dochodów powiatów ogółem (dane z 2012 r.). W konsekwencji należy stwierdzić, że mechanizmy korekcyjno-wyrównawcze, skonstruowane nawet w oparciu o analogiczne zasady w odniesieniu do gmin, powiatów i województw, mogą mieć różny wpływ na całokształt dochodów poszczególnych jednostek, a w szczególności na ich finansową samodzielność.

Należy zgodzić się z tezą, że na ocenę systemu wyposażenia w odpowiednie dochody JST określonego szczebla – w tym na ocenę wszelkiego rodzaju instytucji o charakterze korekcyjnym i wyrównawczym w stosunku do pierwotnego podziału dochodów – „nie powinna bezpośrednio wpływać ani sytuacja finansowa innych samorządów ani też globalny potencjał finansowy wszystkich samorządów łącznie” (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 244). Wynika to w szczególności z zasady sądowej ochrony samodzielności JST, wyrażonej w art. 165 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którą obowiązek wyposażenia samorządów w adekwatne dochody dotyczy odrębnie każdej jednostki samorządowej.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, Trybunał Konstytucyjny uznał, że ocena instytucji wpłat korekcyjno-wyrównawczych w kontekście konstytucyjnych uwarunkowań dochodów JST powinna być dokonywana odrębnie w odniesieniu do każdego szczebla JST i może być w tym zakresie odmienna. Ustalenia poczynione w wyroku o sygn. K 14/11 w zakresie funkcjonowania mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego ukształtowanego dla gmin, powiatów i miast na prawach powiatu, mogą znaleźć – i częściowo znajdują – odniesienie do działania mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego na szczeblu województwa, jednak nie przesądzają o jego konstytucyjności.

8. *Ratio legis* poziomego wyrównania dochodów.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o dochodach, dochodami JST są: 1) dochody własne; 2) subwencja ogólna; 3) dotacje celowe z budżetu państwa. Ustawodawca określił w art. 3 ust. 2 ustawy, że dochodami własnymi JST są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Udziały te są zróżnicowane w zależności od rodzaju podatku i szczebla jednostki samorządowej. W subwencji ogólnej (art. 7 ustawy o dochodach) wydzielono dla gmin i powiatów części: wyrównawczą i równoważącą, a dla województw odpowiednio części: wyrównawczą i regionalną, a dla wszystkich trzech poziomów samorządu także część oświatową.

Z uzasadnienia projektu ustawy o dochodach wynika, że instytucja wyrównania poziomego miała być istotnym krokiem w kierunku decentralizacji państwa i umocnienia samorządności w Polsce. Miała też służyć „uzdrowieniu finansów publicznych” (zob. druk sejmowy nr 1732/IV kadencja). Założenia przyjęte podczas tworzenia ustawy o dochodach przewidywały mocniejsze związanie sytuacji finansowej JST z koniunkturą gospodarki państwa oraz dalszą decentralizację zadań i środków publicznych, a tym samym zwiększenie udziału samorządów w dysponowaniu środkami publicznymi. Jednym z podstawowych założeń było przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego, jako zadań własnych, zadań z zakresu administracji rządowej, finansowanych dotychczas w formie dotacji. Zmiana charakteru zadań była połączona ze zmianą formy ich finansowania – z dotacji z budżetu państwa na finansowanie z dochodów własnych. Również dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie wskazanych w ustawie zadań własnych zostały zastąpione zwiększonymi dochodami własnymi.

Konsekwencją wprowadzonych zmian systemowych było zróżnicowanie dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca, chcąc zniwelować nierównomierny rozkład dochodów podatkowych, nałożył na gminy, powiaty i województwa, w których dochody na mieszkańca są znacznie wyższe niż średnia krajowa, obowiązek ponoszenia wpłat korekcyjno-wyrównawczych na rzecz uboższych samorządów. Tak

pomyślany mechanizm o charakterze wyrównania poziomego w swoim założeniu miał na celu ochronę jednostek najsłabszych ekonomicznie. Stanowił on element szerszego mechanizmu wyrównawczego, w którym obok części regionalnej subwencji ogólnej dla województw i części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów jest także część oświatowa oraz część wyrównawcza subwencji ogólnej, które są przekazywane z budżetu państwa (element wyrównania pionowego).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 14/11 szeroko odniósł się do *ratio legis* mechanizmu poziomego wyrównania dochodów JST. Wskazał, że część równoważąca dla gmin i powiatów oraz regionalna dla województw tworzona z wpłat tych jednostek samorządu do budżetu państwa jest redystrybuowana poziomo w ramach tego samego szczebla. „W ten sposób jest realizowane tzw. wyrównanie poziome dochodów jednostek samorządu terytorialnego. (...) Budżet państwa przejmuje ustawowo określone nadwyżki dochodów bogatszych jednostek samorządu i następnie – w prawnej formie części równoważącej oraz regionalnej subwencji ogólnej – przekazuje innym jednostkom samorządu terytorialnego (...).

System wyrównania dochodów JST w Polsce nie ma gwarancji sformułowanych wprost w przepisach konstytucyjnych. Jednakże podstaw wprowadzenia mechanizmu zapewniającego ochronę społeczności lokalnym finansowo słabszym należy upatrywać w konkretnych zasadach konstytucyjnych. Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), jest państwem jednolitym (art. 3 Konstytucji), kieruje się zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji), zasadniczy podział terytorialny państwa powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych (art. 15 ust. 2 Konstytucji). Do kwestii mechanizmów wyrównawczych nawiązuje wprost ratyfikowana przez Polskę Europejska Karta Samorządu Lokalnego (art. 9), w której stwierdza się, że ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą (zob. Z. Ofiarski, „Pozytywny” system wyrównywania poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, [w:] *Finanse komunalne a Konstytucja*, red. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” t. XLIII, Warszawa 2012, s. 236). Podobne uwarunkowania konstytucyjne istnieją w szeregu państw. Ich przejawem jest przyjmowanie za podstawę instytucji wyrównania tzw. przeciętnych potrzeb mieszkańca gminy i zapobieganie sytuacji, w której poziom określonych świadczeń publicznych jest zróżnicowany(...)

Ponadto pewne dyrektywy związane z prawnym określeniem kształtu mechanizmów wyrównawczych są sformułowane w zaleceniu Rec(2000)14 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie podatków lokalnych, wyrównania finansowego i subwencji dla władz lokalnych, przyjętym w dniu 6 września 2000 r., a także w zaleceniu Rec(2005)1 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie zasobów finansowych władz lokalnych i regionalnych, przyjętym w dniu 19 stycznia 2005 r. Wyrównanie «horyzontalne» powinno co do zasady następować dopiero wówczas, gdy niewystarczające okazują się instrumenty wyrównawcze o charakterze «wertikalnym», tj. środki z budżetu centralnego (por. też A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2008, s. 23-24; M. Poniatowicz, *O tym jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” nr 10/2011, s. 237-251” (zob. sygn. K 14/11, s. 33-36).

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie podzielił stanowisko wyrażone w wyroku o sygn. K 14/11, że tak wskazana *ratio legis* systemu wyrównania poziomego dochodów determinuje sposób interpretacji cechy, która może mieć wpływ na ocenę konstytucyjności tej instytucji i którą jest jej „przejęciowy charakter”. Należy stwierdzić, że dopóki istnieją znaczące różnice w dochodach JST, dopuszczalne jest funkcjonowanie systemu wyrównania poziomego. Przejęciowy charakter systemu wynika bowiem z jego *ratio* – „z chwilą gdy poziom dochodów j.s.t. nie będzie silnie zróżnicowany, mechanizm przestanie działać niejako samoistnie” (sygn. K 14/11).

9. Ocena konstytucyjności art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach.

9.1. Zakwestionowane przez wnioskodawców art. 31 oraz art. 25 ustawy o dochodach tworzą zbiór kryteriów pozwalających na zidentyfikowanie jednostek zobowiązanych do wpłat na Reg-SO oraz beneficjentów tych wpłat (jednostek uprawnionych do części Reg-SO), a także stanowiących podstawę sposobu obliczania wysokości dokonywanych wpłat i sposobu podziału części Reg-SO dla województw.

Trybunał Konstytucyjny odrębnie badał regulacje dotyczące zasad identyfikowania podmiotów zobowiązanych do wnoszenia wpłat korekcyjno-wyrównawczych oraz zasad identyfikowania beneficjentów części regionalnej subwencji ogólnej. Trybunał Konstytucyjny najpierw zanalizował kryteria, według których ustala się obowiązek wnoszenia wpłat oraz ich wysokość.

9.1.1. Zakwestionowany art. 31 ustawy o dochodach reguluje sposób powstawania Reg-SO, określając podmioty zobowiązane do dokonywania wpłat na tę część SO, sposób obliczania ich wysokości oraz ich przeznaczenie. Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach województwa, w których wskaźnik W jest większy od 110% wskaźnika Ww, dokonują wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na Reg-SO dla województw. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się, mnożąc liczbę mieszkańców województwa przez kwotę wynoszącą:

1) 80% nadwyżki wskaźnika W ponad 110% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest nie większy niż 170% wskaźnika Ww;

2) 48% wskaźnika Ww, powiększoną o 95% nadwyżki wskaźnika W ponad 170% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest większy niż 170% wskaźnika Ww.

Wskaźnik W jest wskaźnikiem dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie, natomiast wskaźnik Ww to wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich województw (art. 24 ust. 2 ustawy o dochodach). Wskaźnik W oblicza się, dzieląc kwotę dochodów podatkowych województwa, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców województwa, zaś wskaźnik Ww, dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich województw, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców kraju (art. 24 ust. 4-5 ustawy o dochodach). Przy czym przez dochody podatkowe, o których mowa w art. 24 ust. 2 ustawy o dochodach, rozumie się łączne dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (art. 24 ust. 3 ustawy o dochodach).

Zgodnie z zakwestionowanym art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach, podstawę do wyliczenia wskaźników W i Ww stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach JST, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do 30 czerwca roku bazowego. Rokiem bazowym jest rok poprzedzający rok budżetowy, tj. rok, na który uchwalana jest ustawa budżetowa (art. 2 pkt 2 i 3 ustawy o dochodach).

9.1.2. Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny zakwestionowanych regulacji, miał na względzie zarówno sytuację wnioskodawcy, jak i znaczenie mechanizmu poziomego wyrównania dochodów dla ogółu jego uczestników. Sytuacja finansowa JST reprezentowanej przez wnioskodawcę, obrazująca sposób funkcjonowania mechanizmu, nie może stanowić wyłącznego punktu odniesienia oceny konstytucyjności zakwestionowanych przepisów. Jednak, biorąc pod uwagę konstytucyjny obowiązek zapewnienia adekwatnych dochodów każdej JST, ocena systemu wyposażenia samorządów w dochody na szczeblu województw, którego komponentem jest mechanizm wyrównania poziomego, musi uwzględniać wpływ regulacji systemowych na każde województwo. Innymi słowy, jeżeli mechanizm wyrównywania poziomego dochodów na określonym szczeblu samorządu terytorialnego doprowadziłby w jakiegokolwiek jednostce tego samorządu do naruszenia zasady samodzielności lub adekwatności, należałoby cały system ocenić jako niezgodny z tymi zasadami.

9.1.3. Odnosząc się do zarzutu zniesienia cech dochodów własnych jako podstawowego źródła dochodów każdej JST pełniącej funkcję stymulacyjną, Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę przedstawione przez wnioskodawcę dane finansowe. Z informacji tych wynika m.in., że wpłaty samorządu województwa w 2010 r. wyniosły ponad 939 mln zł, tj. ponad 63% uzyskanych dochodów podatkowych, w 2011 r. 628 mln zł – tj. niecałe 40% (spadek ten wynikał z epizodycznego złagodzenia kryteriów ustawowych w 2011 r.), w 2012 r. 659 mln zł – tj. 42% dochodów podatkowych, a w 2013 r. 661 mln zł – tj. 48% planowanych dochodów podatkowych.

Struktura dochodów województw przedstawia się następująco. Dochody własne stanowią od 3 lat ok. 40% wszystkich dochodów województw (w 2004 r. stanowiły – 59,1%, w 2005 r. – 64,9%; w 2006 r. – 63,8%, w 2007 r. – 68,3%; w 2008 r. – 58%, w 2009 r. – 32,3%; 2010 r. – 40,4%, 2011 r. – 44,3%, 2012 r. – 43%), subwencja ogólna to ok. 16–20% dochodów ogółem (w 2004 r. – 18,5%, w 2005 r. – 19,1%; 2006 r. – 21,9%, 2007 r. 18,6%; 2008 r. – 17,9%; 2009 r. – 14,3%; 2010 r. – 20,9%; 2011 r. – 16,6%, 2012 r. – 16,4%), dotacje zaś stanowią od kilku lat ok. 40% wszystkich dochodów (w 2004 r. wynosiły – 22,4%, w 2005 r. – 16%; 2006 r. – 14,2%; 2007 r. – 13,1%; 2008 r. – 23,6%; 2009 r. – 53,4%; 2010 r. – 38,7%, 2011 r. – 39,1%; 2012 r. – 40,06%; dane na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST w latach 2004-2012, www.mf.gov.pl).

Źródłami dochodów własnych województwa są:

– udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze województwa (1,60%),

– udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze województwa (14,75%),

– dochody uzyskiwane przez wojewódzkie jednostki budżetowe oraz wpłaty od wojewódzkich zakładów budżetowych,

– dochody z majątku województwa,

- spadki, zapisy i darowizny na rzecz województwa,
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach,
- 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami,
- odsetki od pożyczek udzielanych przez województwo, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody województwa; odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych województwa, dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego,
- inne dochody należne województwu na podstawie odrębnych przepisów.

Kluczowe znaczenie dla oceny mechanizmu wyrównania poziomu województw ma to, że w strukturze dochodów własnych tych samorządów dominującym źródłem dochodów (ok. 80%) są udziały we wpływach z podatków CIT i PIT (udział we wpływach z podatku od osób prawnych wynosił: w 2004 r. – 81,7%; 2005 r. – 72,8%; 2006 r. – 65,9%, w 2007 r. – 65,2%; 2008 r. – 63,5%, 2009 r. – 66,2%, w 2010 r. – 69, 6%, w 2011 r. – 66,5%; w 2012 r. – 67%; natomiast w podatku dochodowym od osób fizycznych wynosił w 2004 r. – 12,8%; 2005 r. – 13,1% 2006 r. – 11,4%, 2007 r. – 11%; 2008 r. 12,8%; 2009 r. – 14,1%, w 2010 r. – 15,5%, w 2011 r. – 14,4%; w 2012 r. – 15,3%; dane na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST w latach 2004-2012, www.mf.gov.pl).

Mechanizm wyrównania poziomu tworzono w warunkach szybkiego wzrostu dochodów podatkowych. W kolejnych latach doszło do spadku dochodów podatkowych nie tylko w wyniku dekonjunktury, ale także w związku z ustawową obniżką stawek podatkowych. Tym zmianom w sytuacji finansowej JST nie towarzyszyły żadne poważne zmiany w mechanizmie wyrównawczym z wyjątkiem jednorazowego obniżenia wysokości wpłaty województwa mazowieckiego w 2011 r. (po bardzo wysokiej wpłacie w 2010 r., kiedy Mazowsze musiało oddać na rzecz innych samorządów 40% wszystkich swoich dochodów, w tym 63% dochodów podatkowych).

Trybunał Konstytucyjny, biorąc pod uwagę wskazane przez wnioskodawcę dane finansowe, uznał, że konstrukcja systemu ustalania wpłat korekcyjno-wyrównawczych dla województw nie uwzględnia silnych zmian w dochodach JST będących skutkiem cyklicznych wahań w gospodarce. Z uwagi na strukturę dochodów własnych województw, które średnio w 80% składają się ze ściśle uzależnionych od zmian w sytuacji gospodarczej podatków dochodowych CIT i PIT, mechanizm korekcyjno-wyrównawczy w okresie wzrostu gospodarczego nie miał destabilizującego wpływu na finanse samorządów zobowiązanych do wpłat na część regionalną subwencji ogólnej i spełniał funkcję korekcyjną w systemie źródeł dochodów JST. Niedostosowanie systemu wyrównania poziomu do cykli koniunkturalnych ujawniło się dopiero w okresie postępującego kryzysu finansów publicznych i znalazło odbicie w znacznym wzroście wpłat na Reg-SO przy jednocześnie silnym spadku dochodów podatkowych będących podstawą wyliczenia tej wpłaty. Na tę sytuację miał również wpływ czynnik związany z ustalaniem wskaźnika W i Ww (wskaźniki dochodów podatkowych na 1 mieszkańca w województwie i w kraju) na podstawie danych sprzed 2 lat. TK w niniejszym składzie podzielił stanowisko wyrażone w wyroku o sygn. K 14/11, zgodnie z którym samo obliczanie tych wskaźników na podstawie danych sprzed 2 lat nie narusza Konstytucji. Należy jednak stwierdzić, że o ile ich „historyczność” nie ma dużego znaczenia w okresie postępującego wzrostu gospodarczego (osiągając coraz większe dochody podatkowe, samorząd województwa ma się czym dzielić, a ubytek powstały w wyniku wpłat jest dla niego o wiele mniej dotkliwy), o tyle w okresie dekonjunktury sięganie po dane z okresu wzrostu stanowi niejako podwójne obciążenie finansów JST. Po pierwsze, określenie wysokości wpłaty następuje w odniesieniu do poziomu nadwyżki dochodów podatkowych województwa zrealizowanej w okresie wzrostu, a po drugie, dokonywanie wpłat w 12 równych ratach miesięcznych następuje w sytuacji rzeczywistego spadku dochodów podatkowych w roku budżetowym. W konsekwencji każdy ubytek finansów jest mocniej odczuwany, ponieważ pula środków finansowych pozostających do dyspozycji samorządu zmalała.

Przedstawione przez wnioskodawcę – w szczególności w piśmie z 18 września 2013 r. – dane liczbowe wskazują na potwierdzającą powyższe tezy bardzo wysoką zmienność stosunku wysokości wpłaty do budżetu państwa względem uzyskiwanych dochodów podatkowych (stosunek ten wynosił w 2004 r. – 29,29%; w 2005 r. – 23,67%; w 2006 r. – 39,87%; w 2007 r. – 32,13%; w 2008 r. – 38,13%; w 2009 r. – 53,67%; w 2010 r. – 63,09%; w 2011 r. – 39,72%; w 2012 r. – 42,06%; w 2013 r. – 48,19%).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca, konstruując mechanizmy wyrównania poziomu, powinien brać pod uwagę występujące cyklicznie w gospodarce fazy konjunktury i dekonjunktury, zwłaszcza jeśli podstawą dochodów własnych danego szczebla JST uczynił dochody podatkowe o dużej wrażliwości na tego rodzaju wahania. Brak jakichkolwiek regulacji zabezpieczających samorząd przed nadmiernym ubytkiem dochodów własnych w okresie takich zmian, które dodatkowo uwzględniałyby rzeczywistą kondycję finansową JST w chwili dokonywania wpłat wyrównawczych, powoduje, że mechanizm określony w art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach należy uznać za naruszający art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że

mechanizmy wyrównawcze, choć spełniają swoją pozytywną solidarnościową rolę między JST, jako instytucje stanowiące wyjątek od systemu dochodów ukształtowanego w Konstytucji nie mogą prowadzić do jego wypaczenia. Nie mogą pozbawiać dochodów własnych podstawowego i stymulacyjnego znaczenia.

Mechanizm ten, w swoim założeniu korekcyjno-wyrównawczy, ze swej natury prowadzić powinien do wyrównywania dochodów JST w górę, ponad poziom przeciętnych dochodów województw w kraju. Sytuacja, w której prowadzi do spadku tychże dochodów poniżej przeciętnych dochodów (w odniesieniu do województw będących płatnikami tego systemu), jest sprzeczna z wartościami konstytucyjnymi, które stanowią uzasadnienie jego istnienia, tj. zasadą solidarności i zasadą dobra wspólnego. Jeśli poziom dochodów na 1 mieszkańca w wyniku zastosowania wtórnego mechanizmu wyrównawczego spada poniżej przeciętnej, a nie ma już żadnej możliwości wyrównania go w górę ponad średnią krajową (ponieważ subwencje i dotacje zostały już rozdysponowane), mechanizm wyrównania poziomego prowadzi do naruszenia interesów członków danej wspólnoty samorządowej i obniżenia możliwości finansowania ich potrzeb kosztem realizacji potrzeb członków pozostałych JST.

Art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji należy odczytywać w powiązaniu z art. 16 ust. 2 Konstytucji. Z tego ostatniego wynika zasada wykonywania „istotnej części zadań publicznych” przez samorząd „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Skoro tak, to każda JST na realizację „istotnej części” zadań musi mieć zagwarantowany odpowiedni, „równie istotny” poziom dochodów, którymi będzie dysponowała w sposób samodzielny („w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”). Zakwestionowane przepisy, nakładając na województwo osiągnące nadwyżkę dochodów podatkowych ponad 170% przeciętnych dochodów wszystkich województw obowiązek wpłaty do budżetu, obliczanej w sposób określony w art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach, nie określają żadnej granicy tejże wpłaty. W związku z tym w sytuacjach dużych wahań koniunkturalnych wysokość tej wpłaty może stanowić większą część dochodów podatkowych (tak jak w wypadku województwa mazowieckiego w 2010 r. – 63%), które stanowią ok. 80% wszystkich dochodów własnych. Jako że mechanizm ten nie zawiera jakiegokolwiek bariery ostrożnościowej, a także w związku z koniecznością opierania się na danych sprzed 2 lat, przy obecnym brzmieniu przepisów identyfikujących samorządy zobowiązane do ponoszenia wpłat wyrównawczych w skrajnych warunkach gospodarczych samorząd może zostać obciążony wpłatami wyższymi niż jego dochody własne realizowane w roku budżetowym. Taka sytuacja może zatem doprowadzić do likwidacji dochodów własnych w zasobach finansowych województwa, co jest sprzeczne w sposób oczywisty z art. 167 ust. 2 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, systematyczne pogarszanie się sytuacji finansowej niektórych samorządów uczyniło tę sytuację realną i ujawniło konstytucyjną wadliwość mechanizmu wyrównania poziomego na szczeblu województw.

Na marginesie należy wskazać, że sam ustawodawca dał wyraz świadomości istnienia poważnego zagrożenia dla stabilności finansowej województw dokonujących wpłat do budżetu, uchwalając na 2011 r. epizodyczną regulację zmniejszającą wysokość wpłat do 39% wysokości dochodów podatkowych (art. 41 ustawy o budżetowej). Regulacja ta była jednak jednorazowa, w kolejnych latach wysokość wpłat systematycznie wzrastała, by w 2013 r. sięgnąć prawie połowy dochodów podatkowych WM (48,19%).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, konstrukcja mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego – jako instytucji wyjątkowej w określonym w Konstytucji systemie dochodów JST – powinna zawierać gwarancje zachowania istotnej części dochodów własnych województw na realizację ich zadań własnych. Jak wskazano w wyroku o sygn. K 30/04, wykorzystując tego rodzaju instrumenty, nie można stworzyć systemu przeciwnego do tego, który został ustanowiony w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny podzielił zatem stanowisko wnioskodawcy, zgodnie z którym ograniczenie samodzielności finansowej JST w zakresie gospodarowania środkami finansowymi wynikające z art. 31 ustawy o dochodach stanowi przekroczenie granic swobody ustawodawcy. Prowadzi także do pozbawienia samorządu w niedopuszczalnym konstytucyjnie stopniu prawa do kształtowania samodzielnej polityki wydatkowej. Brak jakichkolwiek ograniczeń odbierania jednostkom samorządu ustawowo zagwarantowanych środków prowadzi do tego, że ustawowe zagwarantowanie dochodów własnych JST okazuje się iluzoryczne. Tymczasem instytucja o charakterze ustawowym (mechanizm wyrównania poziomego) nie może pozbawiać instytucji konstytucyjnej (dochody własne) jej zasadniczych cech (podstawowego charakteru tych dochodów w systemie źródeł dochodów JST, gwarantującego samodzielność finansową JST w wykonywaniu zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność).

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej argumenty, TK uznał, że art. 31 ustawy o dochodach, stanowiący podstawę mechanizmu wyrównania poziomego, w zakresie, w jakim nie gwarantuje województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, narusza art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

9.1.4. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, analizując system wyrównywania poziomego jako części ogólnego systemu wyrównywania dochodów JST, należy mieć na uwadze wszystkie składniki systemu dochodów

JST, które mają na celu wyrównywanie ich potencjału finansowego. W doktrynie prawnej wskazuje się w tym kontekście na mające taki charakter (całościowo lub częściowo): dotacje celowe z budżetu państwa do zadań własnych JST, część oświatową subwencji ogólnej (rozdysponowywanej nie do końca zgodnie z wysokością potrzeb wydatkowych w sektorze oświaty), a także środki na regionalne programy operacyjne oraz środki na regionalny komponent Programu operacyjnego „Kapitał Ludzki” (por. D. Kamińska, A. Nelicki, *Asystemowość wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse komunalne a Konstytucja*, Warszawa 2012, s. 173). Każdy z podmiotów odpowiedzialnych za transfer tych środków (minister edukacji narodowej, minister rozwoju regionalnego) bierze pod uwagę zróżnicowanie JST i dąży do wzmocnienia ich finansów niejako obok istnienia podstawowego systemu wyrównawczego.

Głównym elementem systemu wyrównywania dochodów JST, jak wskazano w wyroku TK o sygn. K 14/11, nie jest część regionalna subwencji ogólnej (dla województw) ani równoważąca subwencji ogólnej (dla gmin i powiatów), lecz jej część wyrównawcza. Należy zatem zgodzić się z tym, że budżet państwa uczestniczy w eliminowaniu różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego głównie za pomocą części wyrównawczej subwencji ogólnej. Część wyrównawcza SO pochodzi z bezpośrednich transferów z budżetu państwa i jest tworzona oraz rozdzielana według częściowo odmiennych kryteriów na każdym szczeblu samorządu terytorialnego. Redukowanie dysproporcji dochodów JST opiera się zatem zarówno na transferach pionowych, jak i poziomych. W wyroku o sygn. K 14/11 TK wskazał, że redukcja ta w odniesieniu do gmin i powiatów w głównej mierze opiera się na transferach pionowych, transfery poziome (część równoważąca) są jej uzupełnieniem.

Art. 24 ustawy o dochodach określa część wyrównawczą dla województw. Składa się ona z kwoty podstawowej i uzupełniającej. Kwotę podstawową otrzymuje województwo, w którym wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie (wskaźnik W) jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich województw (wskaźnik Ww), przy czym za dochody podatkowe w rozumieniu tego przepisu uznaje się łączne dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych. Ten element dochodów JST ma charakter wyrównawczy, jednak należy podkreślić, że odnosi się jedynie do dochodów podatkowych, a nie do dochodów ogólnych.

Kwotę uzupełniającą otrzymują te województwa, w których liczba mieszkańców nie przekracza 3 mln, zaś podział tej kwoty nie ma bezpośredniego związku z wysokością dochodów podatkowych tych samorządów. Jak zauważono w doktrynie, taki podział części uzupełniającej doprowadził do sytuacji, w której kwotę uzupełniającą otrzymało w 2010 r. bogatsze woj. dolnośląskie (2,9 mln mieszkańców), nie otrzymało jej zaś biedniejsze woj. małopolskie (3,3 mln mieszkańców) – (D. Kamińska, A. Nelicki, *op.cit.*, s. 176). Należy zwrócić uwagę, że wielkość części uzupełniającej SO w zestawieniu z częścią podstawową SO jest znaczna (w 2012 r. na ok. 1 mld części wyrównawczej SO 330 mln zł stanowiła kwotę uzupełniającą). Podważa to zatem twierdzenie, iż część wyrównawcza SO ma w całości rzeczywisty charakter wyrównawczy, niemniej jednak część ta stanowi zasadniczy mechanizm wyrównania pionowego.

9.1.5. Odnosząc się do kryteriów, na których opiera się mechanizm wyrównania poziomego, tj. kryteriów identyfikacji JST zobowiązanych do wpłat wyrównawczych Trybunał uznał, że wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, zostały one ustalone systemowo i w sposób zobiektywizowany (kategorialny). Jednostki samorządu terytorialnego, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca (W) jest większy od określonego ustawowo wskaźnika dochodów na jednego mieszkańca wszystkich województw (Ww), wnoszą wpłaty do budżetu państwa w wysokości ustalonej w zależności od relacji pomiędzy wskaźnikiem W i Ww oraz w zależności od liczby mieszkańców województwa.

W tym kontekście należy stwierdzić, że dokonany przez ustawodawcę wybór nie wszystkich, lecz tylko niektórych dochodów województw nie oznacza, że kryteria decydujące o identyfikacji zobowiązanych do dokonywania wpłat wyrównawczych nie są określone systemowo, kategorialnie i w sposób zobiektywizowany. Ustawodawca uznał, że sposób obliczania wskaźników W i Ww przez odwołanie się do dochodów podatkowych odzwierciedli sytuację finansową województw w sposób umożliwiający wskazanie tych, które znajdują się w stosunkowo dobrej (w porównaniu z innymi) sytuacji finansowej. Wskaźniki W i Ww, na podstawie których obliczana jest wysokość tej wpłaty, nawiązują do dochodów podatkowych województw wynikających z ich udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych. Przyjęcie tych kryteriów w powiązaniu z liczbą mieszkańców województwa jako punktu odniesienia dla obliczania wpłaty jest racjonalne, jeżeli zważy się to, iż wielkość podatkowych dochodów samorządów wojewódzkich w zasadniczym stopniu determinuje ich potencjał gospodarczy i finansowy.

Nie można także uznać, że przyjęte w art. 31 ustawy o dochodach wskaźniki nie mają charakteru regionalnego, lecz powodują „realne zindywidualizowanie podmiotów zobowiązanych do dokonania wpłat”, jak twierdzi wnioskodawca. Sam fakt, że w rezultacie zastosowania ustawowych regulacji wyłącznie województwo mazowieckie

jest płatnikiem netto części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, nie przesądza prawdziwości twierdzenia wnioskodawcy o jedynie formalnej abstrakcyjności przyjętych wskaźników, jako że opierają się one na obiektywnych wielkościach odnoszących się do potencjału gospodarczego i finansowego województw.

Zdaniem Trybunału, również przewidziany w art. 25 ustawy o dochodach podział części regionalnej subwencji ogólnej ma charakter systemowy, nawiązujący do kryteriów związanych z zadaniami i wydatkami samorządu wojewódzkiego (powierzchnia dróg na jednego mieszkańca, wydatki na regionalne przewozy pasażerskie, wysokość stopy bezrobocia).

Niemniej jednak należy przypomnieć, że mechanizm wyrównania poziomego, jako wyjątek od systemu dochodów określonego w art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, jest konstytucyjnie dopuszczalny pod warunkiem, że realizuje zasadę sprawiedliwości i został ukształtowany w zakresie niezbędnym dla realizacji tej zasady. Za najistotniejsze dla oceny niezbędności określonego w ustawie o dochodach mechanizmu wpłat i wypłat wyrównawczych Trybunał w niniejszym składzie przyjmuje wskazane wyroku o sygn. K 30/04 założenie, iż „istnienie obowiązku dokonywania wpłat może być konstytucyjnie uzasadnione wyłącznie potrzebami wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych”.

Badając kryteria identyfikacji samorządów najbogatszych oraz najbiedniejszych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w analizowanej ustawie nie istnieje jednolity system kryteriów, uwzględniający zarówno różnice w ukształtowaniu źródeł dochodów własnych, jak i podstawowe wydatki – na podstawie którego można byłoby ustalić rzeczywistą sytuację finansową poszczególnych województw. W obecnym kształcie normatywnym według innych kryteriów ustanawia się samorządy najbogatsze (art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach – kryterium dochodów podatkowych), a według innych ustala się beneficjentów wpłat, którymi powinny być samorządy biedniejsze (kryteria określone w art. 25 ustawy o dochodach). Brak w tym zakresie symetrii. Wydaje się zatem słuszne stwierdzenie, że oba te mechanizmy, tj. system wpłat i wypłat wyrównawczych, funkcjonują niezależnie od siebie, chociaż działają na tej samej materii dochodów JST (por. D. Kamińska, A. Nelicki, *op.cit.*, s. 178). Dla właściwej realizacji zasady solidarności przy konstruowaniu kryteriów identyfikacji samorządów najbogatszych oraz najbiedniejszych, ustawodawca powinien ukształtować jednolite kryteria, biorąc pod uwagę zarówno pełen katalog dochodów, jak i potrzeby wydatkowe różniących się pod wieloma względami JST, aby w sposób jak najbardziej obiektywny i pełny odzwierciedlić potencjał dochodowy i ekonomiczny jednostek samorządu terytorialnego. Tylko tak skonstruowany system uzasadniać może uszczuplenie – najistotniejszych z punktu widzenia zasady samodzielności i decentralizacji – dochodów własnych.

Tymczasem na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. K 14/11 oraz na rozprawie w niniejszej sprawie, przedstawiciele Ministra Finansów wyraźnie wskazali, że ustawa o dochodach JST wprowadziła mechanizmy wyrównywania nie tyle ogólnej sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, lecz skutków dokonanego w związku z ustawą przekwalifikowania określonych zadań z zadań zleconych na zadania własne, z czego wynika powiązanie określonej nadwyżki dochodów z wykonywaniem określonych zadań przez jednostki danego szczebla, bez odniesienia do poziomu ich dochodów.

Kryteria podziału łącznej kwoty stanowiącej część regionalną subwencji ogólnej określone w art. 25 ust. 1-15 ustawy o dochodach świadczą o tym, że nie mamy tu do czynienia z czystym mechanizmem wyrównawczym. Po pierwsze, opierają się jedynie na niektórych potrzebach wydatkowych (odwołują się m.in. do stopy bezrobocia, powierzchni dróg wojewódzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wydatków bieżących na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie). Po drugie, nie są powiązane z wysokością dochodów podatkowych województw. W efekcie część regionalną otrzymują wszystkie województwa, także te, które dokonują wpłat. Wśród kryteriów podziału części regionalnej odnaleźć można też element autokorekty – 15% na poziomie województw trafia do tych JST, w których kwota planowanych dochodów na rok budżetowy z tytułu części wyrównawczej i kwot wchodzących w skład części regionalnej subwencji ogólnej, pomniejszona o planowaną wpłatę do budżetu państwa, jest niższa od kwoty planowanych na rok bazowy dochodów z tytułu części wyrównawczej i regionalnej subwencji ogólnej, pomniejszonych o planowaną wpłatę do budżetu państwa. Trudno nie przyznać racji spostrzeżeniu, że rezultatem takiego podziału subwencji regionalnej jest to, że część mechanizmu wpłat i wypłat w ramach subwencji „ma charakter błędnego koła finansowego” (zob. D. Kamińska, A. Nelicki, *op.cit.*, s. 182). Prowadzi to do nieuzasadnionej z punktu widzenia celu analizowanej instytucji redystrybucji dochodów województwa i kosztów wzajemnych transferów finansowych pomiędzy województwem a budżetem państwa. Występowanie tego rodzaju sytuacji powinno uniemożliwiać kwalifikowanie danego typu rozwiązań jako wyrównania horyzontalnego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, powyższe ustalenia świadczą o tym, że mechanizm wyrównania poziomego nie funkcjonuje w jedynie niezbędnym zakresie. W konsekwencji obowiązku dokonywania wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie można uznać za konstytucyjnie uzasadniony potrzebami wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych, skoro ustawa o dochodach pozwala na przekazanie

tych środków samorządom niekoniecznie uboższym. Za zasadne zatem Trybunał uznał zarzuty wnioskodawcy odwołujące się do konieczności uwzględnienia poziomu zróżnicowania pełnego potencjału finansowego, zarówno strony dochodowej, jak i potrzeb wydatkowych województw w ramach kształtowania ustawowego mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego, tak aby mógł być spełniony podstawowy postulat warunkujący możliwość ustanawiania instrumentów wyrównawczych, jakim jest jego niezbędność dla realizacji zasady sprawiedliwości społecznej.

Selektywność kryteriów identyfikujących zarówno płatników, jak i beneficjentów wpłat do budżetu państwa, została podkreślona w postanowieniu sygnalizacyjnym wydanym w związku z wyrokiem o sygn. K 14/11 (sygn. S 1/13, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 22). Kwestia ta nie została jednak podjęta w pracach parlamentarnych w uchwalonej niedawno ustawie zmieniającej z 2013 r. W ustawie tej nie uwzględniono wskazanej przez Trybunał potrzeby wyeliminowania określonych w postanowieniu sygnalizacyjnym dysfunkcji mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego oraz konieczności racjonalizacji wysokości wpłat korekcyjno-wyrównawczych i zasad rozdziału środków pochodzących z tych wpłat.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie uznał zatem, że brak nawiązania w art. 31 ust. 1 oraz art. 25 ustawy o dochodach do pełnej sytuacji finansowej województw, z uwzględnieniem zarówno strony dochodowej, jak i potrzeb wydatkowych, uzasadnia stwierdzenie niezgodności tych przepisów z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji. Mechanizm korekcyjno-wyrównawczy narusza przez to wymóg zmniejszenia dochodów własnych bogatszych samorządów wyłącznie w niezbędnym zakresie.

9.1.6. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, niezasadny natomiast jest zarzut wnioskodawcy, że wpłaty wyrównawcze nie przyczyniają się do poprawy kondycji finansowej ich beneficjentów. Wszelkie uzyskane przez transfery poziome środki zwiększają zasoby finansowe pozostające do dyspozycji województw będących beneficjentami części regionalnej, umożliwiając im sfinansowanie różnych zadań publicznych. Teza, zgodnie z którą cel wprowadzenia instytucji wpłat wyrównawczych zostanie osiągnięty pod warunkiem, że słabsze finansowo i uzyskujące środki pochodzące z wpłat JST będą miały obowiązek przeznaczenia tych środków w sposób gwarantujący poprawę ich sytuacji finansowej, pomija istotny fakt, że wpłaty wyrównawcze pełnią funkcję korekcyjno-systemową i nie są związane z finansowaniem konkretnego zadania publicznego powierzonego jednostkom samorządu terytorialnego. Konkretnie zadania publiczne samorządów są finansowane przez subwencję oświatową oraz dotacje celowe, które pochodzą z budżetu państwa. Zakreślenie celów, na które uzyskane w tym trybie środki mogą być przekazane, co proponuje wnioskodawca, osłabiałoby samodzielność finansową beneficjentów wpłat, która jest przecież konstytucyjnie chroniona.

10. Umorzenie postępowania w zakresie kontroli art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach.

W związku z uznaniem za niezgodne z Konstytucją przepisów stanowiących podstawę funkcjonowania mechanizmu wyrównania poziomego dla województw, tj. art. 31 oraz art. 25 ustawy o dochodach, Trybunał Konstytucyjny postanowił na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzyć postępowanie w zakresie kontroli przepisu modyfikującego ten mechanizm w latach 2010-2011, tj. art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach ze wskazanymi wzorcami kontroli, ze względu na zbędność dalszego orzekania.

11. Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne odroczenie utraty mocy obowiązującej zaskarżonych i uznanych za niezgodne z Konstytucją przepisów ze względu na skomplikowaną materię ustrojową, jakiej dotyczyły.

Stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji zakwestionowane przepisy przestaną obowiązywać po upływie osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw, chyba że wcześniej zostaną uchylone bądź zmienione przez ustawodawcę. W tym okresie winny więc być stosowane przez wszystkich adresatów.

Mając na względzie to, że nowe rozwiązania legislacyjne powinny stanowić systemowe ujęcie problematyki mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego, Trybunał wyznaczył odpowiednio długi okres odroczenia utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

29

WYROK
z dnia 11 marca 2014 r.
Sygn. akt K 6/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Wojciech Hermeliński
Leon Kieres
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szalęgo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 11 marca 2014 r., wniosku Naczelnej Rady Lekarskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 67i ust. 2 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2012 r. poz. 159, ze zm.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),
- 2) art. 67j ust. 7 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji powołanej w punkcie 1,

o r z e k a:

1. Art. 67i ust. 2 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2012 r. poz. 159 i 742 oraz z 2013 r. poz. 1245) w zakresie, w jakim nie przewiduje uczestnictwa lekarza w posiedzeniu wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych, nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 67j ust. 7 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości odwołania się lekarza od orzeczenia wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych, nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 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 ze względu na zbędność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Naczelna Rada Lekarska (dalej: NRL) wniosła o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 67i ust. 2 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2012 r. poz. 159, ze zm.; dalej: u.p.p.) – z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz

* Sentencja została ogłoszona dnia 24 marca 2014 r. w Dz. U. poz. 372.

z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja),

2) art. 67j ust. 7 u.p.p. z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji.

Wnioskodawca zarzucił ustawodawcy, że do udziału w postępowaniu przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych (dalej: wojewódzka komisja) nie dopuścił lekarza „obwinionego o zdarzenie medyczne” (art. 67i ust. 2 u.p.p.), jak również nie zapewnił temu lekarzowi prawa do odwołania się od orzeczenia wojewódzkiej komisji o zdarzeniu medycznym (art. 67j ust. 7 u.p.p.), czym pozbawił go prawa do sądu – wyłączając możliwość obrony i przedstawienia swojego stanowiska w sprawie.

Kwestionowany we wniosku art. 67i ust. 2 u.p.p. prowadzi – zdaniem NRL – do nierówności stron w postępowaniu toczącym się przed wojewódzką komisją. Przepis ten wskazuje podmioty uprawnione do uczestnictwa w posiedzeniach wojewódzkiej komisji, wymieniając wśród nich: podmiot składający wniosek, kierownika podmiotu leczniczego prowadzącego szpital, z działalnością którego wiąże się wniosek o ustalenie zdarzenia medycznego, ubezpieczyciela, z którym podmiot leczniczy prowadzący szpital zawarł umowę ubezpieczenia. Do udziału w postępowaniu nie jest natomiast uprawniony sam lekarz, przez co pozbawiony jest możliwości obrony i przedstawienia swojego stanowiska w sprawie, mimo że dotyczy ona sfery jego praw i dóbr osobistych. Jak stwierdza NRL, „konstrukcja przepisu przeczy (...) wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasadzie sprawiedliwości społecznej oraz zasadzie prawa do sądu w związku z konstytucyjną zasadą równości” (s. 15). Punktem ciężkości zarzutu jest naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż kwestionowany przepis „narusza składające się na prawo do sądu prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz prawo do obrony” (s. 16). Pozbawienie lekarza prawa do bezpośredniego udziału w postępowaniu narusza zasadę obiektywizmu postępowania i wprowadza nierówność traktowania stron procesowych, co jest równoznaczne z naruszeniem zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), która to zasada – zdaniem wnioskodawcy – „powinna być rozpatrywana w ścisłym związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji” (s. 17). Zarówno z *petitum* wniosku, jak i z jego uzasadnienia, wynika, że art. 2 i art. 32 ust. 1 są wzorcami kontroli o charakterze pochodnym do art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. Konwencji (zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej jako konsekwencja naruszenia zasady równości w dostępie do sądu).

Z kolei art. 67j ust. 7 u.p.p., nieprzewidujący możliwości odwołania się lekarza od orzeczenia wojewódzkiej komisji, narusza – zdaniem NRL – prawo do sądu w tym sensie, że uniemożliwia kontrolę sądową orzeczenia wojewódzkiej komisji, tj. art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji. Argumentacja dotycząca naruszenia prawa do sądu, zamknięcia drogi sądowej oraz skutecznego środka odwoławczego, jest w zasadzie tożsama w zakresie obu kwestionowanych przepisów i nie wymaga powtórzenia. Wnioskodawca twierdzi, że art. 67j ust. 7 u.p.p. „narusza prawo lekarzy do sądu poprzez zamknięcie drogi sądowej w zakresie weryfikacji orzeczenia wojewódzkiej komisji do spraw zdarzeń medycznych” (s. 4).

Uzasadniając swą legitymację do wystąpienia z wnioskiem o dokonanie kontroli konstytucyjnej, NRL wskazuje, że orzeczenie wydane przez wojewódzką komisję, rozstrzygające o zdarzeniu medycznym, kończy postępowanie w sprawie i jest rozstrzygnięciem co do istoty sprawy. Stwierdzenie zaistnienia zdarzenia medycznego – zdaniem wnioskodawcy – jest jednoznaczne z ustaleniem popełnienia błędu lekarskiego. Tym samym, orzeczenie wojewódzkiej komisji wpływa na opinię o lekarzu i jego dobre imię (art. 47 Konstytucji), a w konsekwencji dotyczy zawodowego interesu samorządu lekarzy.

2. Prokurator Generalny w stanowisku z 12 listopada 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 67i ust. 2 u.p.p. nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji;

2) art. 67j ust. 7 u.p.p. nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji.

Prokurator w pierwszej kolejności ocenił dopuszczalność wystąpienia NRL z wnioskiem do Trybunału w niniejszej sprawie. Uznał, że postępowanie zmierzające do ustalenia zdarzenia medycznego może dotyczyć – „w ich subiektywnym odczuciu” – interesów lekarzy (lekarzy dentyistów), którzy uczestniczyli w udzielaniu świadczenia zdrowotnego objętego postępowaniem przed komisją. W konsekwencji, zdaniem Prokuratora, NRL jest uprawniona do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego jako reprezentacja samorządu lekarzy i lekarzy dentyistów.

Omawiając instytucję, której częścią są kwestionowane przepisy, Prokurator Generalny przyjął, w ślad za poglądami przedstawicieli nauki prawa, że postępowanie przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych jest postępowaniem *sui generis*, które ma charakter postępowania ugodowo-mediacyjnego. Jego celem jest zaś ustalenie, czy zdarzenie, którego następstwem była szkoda majątkowa lub niemajątkowa,

stanowiło zdarzenie medyczne. Komisja wojewódzka musi więc stwierdzić, że zdarzenie pozostaje w związku przyczynowym z jakąś szkodą, aby dokonać ustalenia, czy to zdarzenie było zdarzeniem medycznym, czy nie. Komisja nie orzeka natomiast o rozmiarze szkody ani o winie, w szczególności nie zajmuje się wykazaniem winy (w znaczeniu subiektywnym) członka personelu medycznego lub winy własnej szpitala. W trakcie postępowania zbędne jest więc rozważanie umyślności czy niedbalstwa po stronie personelu medycznego lub szpitala; przesłanką odpowiedzialności ma być wyłącznie działanie niezgodne z zasadami wiedzy medycznej, bez potrzeby ustalania przyczyny takiego postępowania (s. 18-20 stanowiska).

Odnosząc się do wniosku NRL Prokurator Generalny stwierdził, że jego istotą jest zarzut naruszenia, wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, prawa do sądu. Urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu, według orzecznictwa TK, dotyczy wszystkich sytuacji, w których dochodzi do rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu – w relacji zarówno do innych równorzędnych podmiotów, jak i władzy publicznej. W rezultacie treść normatywna pojęcia „rozpatrzenie sprawy” utożsamiana jest z każdym rozstrzygnięciem o prawach lub obowiązkach danego podmiotu, zapadającym na podstawie norm prawnych zawartych w obowiązujących przepisach. Chodzi tu o czynność polegającą na prawnej kwalifikacji określonego stanu faktycznego na podstawie konkretnej i indywidualnej normy adresowanej do danego podmiotu, która wywołuje skutki prawne w sferze uprawnień bądź obowiązków tego podmiotu. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji każda czynność spełniająca wskazane kryteria zarezerwowana jest dla niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu, którego rozstrzygnięcie ma być dokonane w sposób sprawiedliwy, jawny oraz bez nieuzasadnionej zwłoki.

Na tle wskazanych w stanowisku poglądów orzecznictwa i doktryny Prokurator Generalny uznał, że rozstrzygnięcie stwierdzające wystąpienie zdarzenia medycznego nie kształtuje konkretnej i indywidualnej normy adresowanej do lekarza; nie kształtuje normy, która wywoływałaby skutki prawne w sferze jego uprawnień bądź obowiązków. Postępowanie przed wojewódzką komisją – z punktu widzenia lekarza uczestniczącego w udzielaniu świadczenia medycznego w szpitalu – nie jest zatem „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. W związku z powyższym Prokurator Generalny uznał art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz bezpośrednio z nim związane art. 6 ust. 1 Konwencji oraz art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji za nieadekwatne wzorce kontroli w niniejszej sprawie.

Natomiast w wypadku art. 67j ust. 7 u.p.p. wnioskodawca, poza art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji, jako samodzielne wzorce kontroli wskazał też art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji oraz art. 13 Konwencji. Treścią art. 77 ust. 2 Konstytucji jest – jak podkreślił Prokurator – ustanowienie zakazu zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw. Tymczasem kwestionowana regulacja nie dotyczy lekarzy, a więc nie narusza ich wolności i praw. Domaganie się przez NRL wprowadzenia sądowej drogi dochodzenia praw tych podmiotów w postępowaniu w przedmiocie ustalenia zdarzenia medycznego, skoro prawa te nie doznają uszczerbku, nie znajduje konstytucyjnego umocowania.

Podobne stanowisko Prokurator zajął w odniesieniu do art. 78 Konstytucji i art. 13 Konwencji. Nieadekwatność tych wzorców kontroli wynika z tego, że ani lekarz, ani żaden inny podmiot udzielający świadczenia medycznego w szpitalu, nie jest stroną postępowania przed wojewódzką komisją; jej orzeczenie nie wywołuje jakichkolwiek skutków w sferze uprawnień bądź obowiązków lekarza, którego działania lecznicze doprowadziły (czy mogły doprowadzić) do powstania u pacjenta objętej tym zdarzeniem szkody lub krzywdy.

3. Marszałek Sejmu w stanowisku pisemnym z 21 listopada 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 67i ust. 2 u.p.p. w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do uczestniczenia w posiedzeniach wojewódzkiej komisji osobie wykonującej zawód medyczny, z której działaniem lub zaniechaniem wiąże się ustalone zdarzenie medyczne, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji,

2) art. 67j ust. 7 u.p.p. w zakresie, w jakim nie przyznaje osobie wykonującej zawód medyczny, o której mowa w punkcie 1, prawa złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji;

3) art. 67j ust. 7 u.p.p. w zakresie, w jakim nie przyznaje osobie wykonującej zawód medyczny, o której mowa w punkcie 1, prawa do wniesienia dewolutywnego środka zaskarżenia na orzeczenie wojewódzkiej komisji, jest zgodny z art. 78 Konstytucji.

W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zarzuty dotyczące kwestionowanych przepisów dotyczą, zdaniem Marszałka, dwóch kwestii: zamknięcia lekarzom drogi sądowej w sprawie o charakterze cywilnym oraz ukształtowania środka odwoławczego w postępowaniu przed wojewódzkimi komisjami jako środka niedewolutywnego.

W odniesieniu do pierwszego zarzutu Marszałek stwierdził, że osiã wywodów wnioskodawcy jest art. 45 ust. 1 Konstytucji, zaś uzasadnienie odnoszące się do art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej jest lakoniczne i odwołuje się do

argumentów sformułowanych na tle art. 45 ust. 1 Konstytucji. Z tego względu przyjął, że art. 77 ust. 2 Konstytucji został powołany w celu dookreślenia i wzmocnienia treści wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a nie jako samodzielny wzorzec kontroli. Drugi z zarzutów dotyczy bezpośrednio art. 78 Konstytucji.

Dla oceny konstytucyjności zakwestionowanych przepisów decydujące znaczenie, zdaniem Marszałka, ma określenie charakteru postępowania przed wojewódzkimi komisjami do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych oraz wpływu wyników tego postępowania na odpowiedzialność prawną sprawcy zdarzenia medycznego. Celem ustawodawcy było wprowadzenie alternatywnego do postępowania cywilnego trybu postępowania, pozwalającego na uzyskanie w związku ze zdarzeniem medycznym w szpitalu odszkodowania i zadośćuczynienia w rozsądnym czasie. Marszałek Sejmu sformułował osiem tez co do charakteru odpowiedzialności z tytułu zdarzeń medycznych i postępowania przed wojewódzką komisją. Wnioski te pozwoliły stwierdzić, że ustawodawca nie rozstrzygnął sytuacji prawnej podmiotu bezpośrednio odpowiedzialnego za spowodowanie tego zdarzenia, ponieważ w ustawie o prawach pacjenta nie uregulowano tego zagadnienia (M. Serwach, *Sytuacja prawna lekarza odpowiedzialnego za wystąpienie zdarzenia medycznego*, „Medycyna Praktyczna” nr 4/2013, s. 129; E. Kowalewski, M. Śliwka, M. Wałachowska, *Kompensacja szkód wynikłych z „błędów medycznych”. Ocena projektowanych rozwiązań prawnych*, „Prawo i Medycyna” nr 4/2010, s. 37). Milczenia w tej kwestii nie można jednak uznać za przypadkowe, gdyż ustawodawca wyraźnie odrywa odpowiedzialność z tytułu zdarzeń medycznych od osoby sprawcy.

Ustalenie, że doszło do zdarzenia medycznego, nie wywiera skutków w sferze odpowiedzialności zawodowej i karnej, które są oparte na zasadzie winy, gdyż jest ona poza sferą ustaleń wojewódzkiej komisji. Dodatkowo, w świetle przepisów kodeksu karnego, do przyjęcia odpowiedzialności karnej sprawcy konieczne jest nie tylko ustalenie, czy doszło do czynu (*nota bene* nie zawsze identyfikowanego ze zdarzeniem medycznym), lecz także czy ten czyn realizuje znamiona przestępstwa (art. 1 § 1 k.k.). Ustaleń tych nie dokonuje wojewódzka komisja. Na gruncie postępowania karnego i dyscyplinarnego jej orzeczenie może stanowić jedynie dowód określonych wydarzeń (zob. art. 169 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm. oraz art. 112 pkt 1 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, Dz. U. Nr 219, poz. 1708, ze zm.).

Orzeczenie wojewódzkiej komisji, według Marszałka, nie ma skutków także dla odpowiedzialności materialnej pracowników podmiotu leczniczego prowadzącego szpital, co wynika z ukształtowania przepisów prawa pracy (art. 114, art. 119 i art. 120 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.) oraz ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654, ze zm.).

Konkludując Marszałek Sejmu uznał, że art. 67i ust. 2 u.p.p. w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do uczestniczenia w posiedzeniach wojewódzkiej komisji osobie wykonującej zawód medyczny, z której działaniem lub zaniechaniem wiąże się ustalone zdarzenie medyczne, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i w związku z art. 2 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji.

Odnosnie zarzutu niekonstytucyjności art. 67j ust. 7 u.p.p. Marszałek stwierdził, że pozostaje on poza legitymacją wnioskową przysługującą NRL, ponieważ tego rodzaju wnioskodawca jest uprawniony do występowania do Trybunału Konstytucyjnego jedynie w sprawach objętych jego zakresem działania. Prowadzi to do wniosku, że *in casu* materia zakwestionowana przez NRL wykracza poza tę, która może być skutecznie poddana ocenie Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli abstrakcyjnej inicjowanej przez samorząd zawodowy lekarzy.

Alternatywnie – z ostrożności procesowej – Marszałek Sejmu podkreślił, że Konstytucja nie wyklucza dopuszczalności rozstrzygnięcia spraw w trybie pozasądowym – wprowadza prawo do poddania sprawy rozstrzygnięciu sądu, nie zaś przymus podejmowania wszelkich rozstrzygnięć na drodze sądowej. Opierając się na takim stanowisku stwierdził, że art. 67j ust. 7 u.p.p. jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 78 Konstytucji Marszałek Sejmu podniósł wątpliwość, czy przepis ten może stanowić adekwatny wzorzec kontroli w niniejszej sprawie. Z treści art. 78 Konstytucji wynika, że prawo zaskarżenia dotyczy wyłącznie orzeczeń i decyzji wydawanych przez organy władzy publicznej w ramach postępowania sądowego lub administracyjnego (zob. przykładowo wyrok TK z 3 lipca 2012 r., sygn. K 22/09, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 74). Tymczasem postępowanie przed wojewódzką komisją nie ma charakteru postępowania sądowego ani administracyjnego. Co więcej, art. 67e ust. 2 u.p.p. stanowi wprost, że: „Wykonywanie zadań wojewódzkiej komisji nie stanowi wykonywania władzy publicznej”. Gdyby Trybunał uznał jednak adekwatność przywołanego wzorca, to Marszałek Sejmu stwierdził, że choć zakwestionowana norma ogranicza prawo do zaskarżenia (brak dewolucyjności), nie niweczy jednak jego istoty. Ponadto, ograniczenie zostało dokonane ustawą, a wprowadzając je ustawodawca przewidział mechanizmy gwarantujące obiektywność rozpatrzenia środka zaskarżenia (inny skład osobowy komisji, wyłączenie członków składu w przypadku tzw. konfliktu interesów – art. 67j ust. 8 *in fine* u.p.p.). Dlatego też Marszałek wniosł – w przypadku uznania art. 78 Konstytucji za właściwy wzorzec kontroli – o uznanie konstytucyjności również w tym zakresie.

II

Na rozprawę 11 marca 2014 r. stawili się, prawidłowo zawiadomieni, umocowani przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego. Przedstawiciele wnioskodawcy i Sejmu podtrzymali stanowiska wcześniej przedstawione w pismach procesowych, zaś przedstawiciel Prokuratora Generalnego zmodyfikował stanowisko, ograniczając je tylko do tych części kwestionowanych przepisów, która dotyczy bezpośrednio lekarzy, a więc w zakresie których Naczelna Rada Lekarska dysponuje uprawnieniem wystąpienia do Trybunału. Ponadto uczestnicy postępowania udzielili odpowiedzi na pytania składu orzekającego.

Trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do wydania orzeczenia i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Zakres zaskarżenia.

1.1. Ustawą z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. Nr 113, poz. 660) do ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2012 r. poz. 159, ze zm.; dalej: u.p.p.) dodano „Rozdział 13a” zatytułowany „Zasady i tryb ustalania odszkodowania i zadośćuczynienia w przypadku zdarzeń medycznych”. Obowiązująca zaledwie od dwóch lat regulacja rozstrzygania przez organy pozasądowe (wojewódzkie komisje do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych) o zdarzeniach medycznych i związanej z nimi rekompensacie posiada już obszerną literaturę. W licznych komentarzach i artykułach podjęto próby wyjaśnienia zarówno statusu komisji orzekających o zdarzeniach medycznych, jak i natury prawnej samych tych zdarzeń, podano w wątpliwość zarówno maksymalną wysokość odszkodowania przewidzianego w ustawie oraz krąg osób uprawnionych do ubiegania się o nie, jak i ograniczenie zakresu ustawy do zdarzeń zachodzących w szpitalach. Na wstępie Trybunał stwierdził, że wszystkie kwestie związane z ukształtowaniem składu komisji wojewódzkich i ich charakterem prawnym, zakresem zastosowania ustawy i podstawą odpowiedzialności szpitali pozostają poza granicami kontroli w niniejszej sprawie. Kontrola konstytucyjna ogranicza się do bardzo wąskiego zagadnienia, a mianowicie do odpowiedzi na pytanie, czy nowa regulacja, a ściślej – art. 67i ust. 2 i art. 67j ust. 7 u.p.p., nie narusza prawa do sądu jednej tylko kategorii podmiotów, tj. lekarzy.

1.2. Przepisy zakwestionowane przez Naczelną Radę Lekarską (dalej: NRL) mają następującą treść:

– art. 67i ust. 2 „W posiedzeniach wojewódzkiej komisji, z wyjątkiem części posiedzenia, w trakcie której odbywa się narada i głosowanie nad orzeczeniem, może uczestniczyć podmiot składający wniosek oraz przedstawiciel:

1) kierownika podmiotu leczniczego prowadzącego szpital, z działalnością którego wiąże się wniosek o ustalenie zdarzenia medycznego;

2) ubezpieczyciela, z którym podmiot leczniczy prowadzący szpital określony w pkt 1 zawarł umowę ubezpieczenia określoną w przepisach o działalności leczniczej”;

– art. 67j ust. 7 „W terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem podmiotowi składającemu wniosek, kierownikowi podmiotu leczniczego prowadzącego szpital oraz ubezpieczycielowi, o których mowa w art. 67i ust. 2, przysługuje prawo złożenia do wojewódzkiej komisji umotywowanego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy”.

Nawet pobieżna lektura zakwestionowanych przepisów dowodzi, że lekarze ani nie uczestniczą w posiedzeniach wojewódzkiej komisji, ani nie mogą wnosić o ponowne rozpatrzenie jej orzeczenia. Pominięcie lekarzy w procedurze orzekania o zdarzeniach medycznych nie ulega więc wątpliwości. Nie oznacza to jednak naruszenia przysługującego tej grupie zawodowej konstytucyjnego prawa do sądu. Trybunał podkreśla przy tym, że w sprawie wszczętej wnioskiem NRL przedmiotem kontroli może być wyłącznie kwestia zapewnienia dostępu do sądu lekarzom, gdyż tylko w tym zakresie dopuszczalne jest uznanie, że wnioskodawca ma legitymację wnioskową. Poza sporem pozostaje, że NRL nie może występować w interesie poszkodowanych pacjentów, szpitali czy ubezpieczycieli, zobowiązanych do wypłaty odszkodowania.

1.3. Pierwszy z kwestionowanych przepisów, art. 67i ust. 2 u.p.p., według wnioskodawcy narusza prawo do sądu wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje każdemu „prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja). Zarzut naruszenia prawa do sądu sformułowany jest w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Drugi kwestionowany przepis, art. 67j ust. 7 u.p.p., zdaniem wnioskodawcy narusza art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji, przyznając każdej ze stron prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji oraz z art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji. Ponadto, przepis ten zamyka drogę sądową do dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Powołanie jako wzorców kontroli przepisów Konwencji w ocenie Trybunału ma na celu jedynie wzmocnienie zawartych we wniosku zarzutów naruszenia Konstytucji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 45 ust. 1 Konstytucji zapewnia te same gwarancje, które wynikają z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji, przyznającego każdemu „prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej” (zob. wyroki: z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52, z 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81 oraz z 19 lutego 2008 r., sygn. P 49/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 5). Podobna relacja zachodzi między art. 78 Konstytucji i art. 13 Konwencji. Art. 78 Konstytucji gwarantuje, z zastrzeżeniem wyjątków określonych ustawowo, na poziomie prawa krajowego, dostępność skutecznego środka odwoławczego, pozwalającego zaskarżyć orzeczenia i decyzje wydane w pierwszej instancji. Stanowi on regulację tożsamą z art. 13 Konwencji, pod warunkiem, że zarzut naruszenia praw i wolności wskazanych w danej sprawie jest – na poziomie konstytucyjnym i konwencyjnym – taki sam. Wzorce kontroli, jakimi są art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji, pochłaniają więc całkowicie wzorce konwencyjne, co decyduje o tym, że ocena zgodności kwestionowanych przepisów z art. 6 i art. 13 Konwencji jest zbędna. Postępowanie w tym zakresie podlega więc umorzeniu.

Odnosząc się do wzorców kontroli, powołanych jako związkowe w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy zwrócić uwagę, że w orzecznictwie TK dotyczącym relacji między art. 32 i art. 2 Konstytucji utrwalilo się stanowisko o zbędności orzekania o naruszeniu wywodzonej z art. 2 zasady sprawiedliwości społecznej w sytuacji, gdy wzorcem kontroli jest przepis Konstytucji formułujący zasadę równości, a argumentacja obu zarzutów jest zbliżona (por. wyrok z 5 kwietnia 2011 r., sygn. P 6/10, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 19). Przykładem takiej sytuacji jest rozpatrywany wniosek NRL: argumenty mające uzasadniać zarzut naruszenia sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) są tożsame z tymi, które przemawiają – zdaniem wnioskodawcy – za naruszeniem zasady równego traktowania (art. 32 ust. 1) w zakresie prawa do sądu. W konsekwencji, ocenie może podlegać tylko zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji, ponieważ w rozpatrywanej sprawie pochłania on zarzut naruszenia sprawiedliwości społecznej wyprowadzany z art. 2 Konstytucji. Uzasadnia to umorzenie postępowania w zakresie kontroli z punktu widzenia tego ostatniego wzorca.

Trybunał stwierdza, że badanie zgodności art. 67i ust. 2 oraz art. 67j ust. 7 u.p.p. ze wskazanymi wyżej przepisami Konstytucji nie może ograniczyć się do treści kwestionowanych przepisów, lecz wymaga uwzględnienia ich kontekstu.

2. Zarzut naruszenia prawa do sądu w świetle podstawowych założeń unormowania kompensacji szkód wynikłych ze zdarzeń medycznych.

2.1. Nawijając do uzasadnienia rządowego projektu ustawy, która wprowadziła nowy model kompensacji szkód medycznych, a także do wypowiedzi prawników, Trybunał przyjmuje, że celem nowelizacji ustawy u.p.p. było uproszczenie i przyspieszenie dochodzenia odszkodowań oraz zmniejszenie kosztów ich dochodzenia. Przed nowelizacją bowiem jedyną możliwością uzyskania naprawienia szkody medycznej było wystąpienie do sądu z powództwem, rozpatrywanym zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101; dalej: k.p.c.). W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy podkreślono, że wskutek pogłębiającej się świadomości prawnej społeczeństwa liczba procesów medycznych szybko wzrasta, co – zważywszy na trudności dowodowe pojawiające się w większości tych procesów – powoduje znaczne wydłużenie oczekiwania na wyrok sądowy i wypłatę odszkodowania, mimo wprowadzenia w szerokim zakresie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej. Koszty społeczne tego oczekiwania są ogromne, gdyż chodzi o naprawienie szkód na osobie. Potrzeba ingerencji ustawodawcy wydawała się tym bardziej oczywista, że w wielu państwach, zwłaszcza europejskich (w uzasadnieniu projektu powołano się na kraje skandynawskie i Francję), wprowadzono nowe, alternatywne sposoby naprawiania szkód medycznych, dzięki którym

poszkodowani mogą otrzymać rekompensatę znacznie szybciej i przy mniejszych kosztach. Ustawodawca polski, uchwalając nowe przepisy, wzorował się w pewnej mierze na rozwiązaniach funkcjonujących w innych państwach, podkreślając konieczność stopniowego wprowadzania zmian. Nowy tryb dochodzenia roszczeń w uzasadnieniu projektu określono „postępowaniem *sui generis*, które ma charakter postępowania ugodowo-mediacyjnego” (s. 7 uzasadnienia projektu ustawy, druk sejmowy nr 3488, VI kadencja). Pozasądowy, ubezpieczeniowy system kompensacji szkód medycznych doznanych w szpitalach w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 217, ze zm.; dalej: u.d.l.), stworzony w wyniku nowelizacji u.p.p., niewątpliwie jest jednak systemem oryginalnym, odbiegającym od funkcjonujących w innych państwach (por. M. Nesterowicz, *Prawo medyczne*, Toruń 2013, s. 472, 473; K. Bączyk-Rozwadowska, *Szwedzki model NFPI i francuski system kompensacji szkód medycznych*, [w:] *Kompensacja szkód wynikłych ze zdarzeń medycznych. Problematyka cywilnoprawna i ubezpieczeniowa*, red. E. Kowalewski, Toruń 2011, s. 33-73). Trybunał Konstytucyjny, nie podejmując oceny, wskazuje zasadnicze jego założenia.

2.2. Po pierwsze, chociaż niewątpliwie celem postępowania jest naprawienie szkody na osobie (zarówno majątkowej jak i niemajątkowej) doznanej przez pacjenta w szpitalu, postępowanie ma charakter pozasądowy. Jest to postępowanie alternatywne w stosunku do dochodzenia odszkodowania przed sądem, w trybie procesu cywilnego. Dla realizacji celu ustawy w każdym z województw utworzono 16-osobową wojewódzką komisję do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych (dalej: wojewódzka komisja), w skład której wchodzi po 8 członków reprezentujących zawody medyczne i prawnicze (art. 67e ust. 1 i 3 u.p.p.). Wojewódzkie komisje orzekają w składach 4-osobowych (art. 67f u.p.p.), przy czym środek odwoławczy od orzeczeń komisji, zwany wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, jest rozpatrywany przez tę samą komisję, także w 4-osobowym składzie, z którego jednak wyłączone są osoby uczestniczące w wydaniu zaskarżonego orzeczenia (art. 67j u.p.p.). Ponadto, w przypadkach wskazanych w ustawie, przewidziano możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia wojewódzkiej komisji, przy czym środek ten jest rozpatrywany przez wojewódzką komisję w składzie 6-osobowym (art. 67m u.p.p.).

Po drugie, decyzja o wyborze jednej z dwóch dróg dochodzenia roszczeń: sądowej albo pozasądowej należy wyłącznie do poszkodowanego (w razie śmierci – do jego spadkobierców). Chociaż alternatywa jest rozłączna, ustawodawca pozwala poszkodowanemu, który zdecydował się na realizację swego roszczenia poza sądem, na zmianę decyzji i wycofanie wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego (art. 67l ust. 1 u.p.p. – prawo to służy aż do wydania orzeczenia w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy). Poszkodowany może także wystąpić na drogę sądową w wypadku orzeczenia negatywnego, tj. stwierdzenia, że zdarzenie medyczne nie wystąpiło. Jeśli jednak poszkodowany przyjmie propozycję odszkodowania skierowaną do niego w wyniku postępowania pozasądowego, zobowiązany jest złożyć „oświadczenie o rzeczeniu się wszelkich roszczeń o odszkodowanie i zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę mogących wynikać ze zdarzeń uznanych przez wojewódzką komisję za zdarzenie medyczne w zakresie szkód, które ujawniły się do dnia złożenia wniosku” (art. 67k ust. 6 u.p.p.). Dla poszkodowanego oznacza to zamknięcie drogi sądowej do dochodzenia dalszych roszczeń związanych z danym zdarzeniem medycznym.

Po trzecie, ciężar wypłaty odszkodowania i zadośćuczynienia, ustalanych w oderwaniu od cywilnoprawnych reguł odpowiedzialności odszkodowawczej, spoczywa na ubezpieczycielu lub na podmiocie leczniczym prowadzącym szpital, w którym doszło do zdarzenia medycznego. Odpowiedzialność za zdarzenie medyczne jest ograniczona do kwoty, którą ustalił ustawodawca (art. 67k ust. 7 u.p.p.). Trybunał podkreśla, że – w modelu przyjętym przez ustawodawcę polskiego – orzeczenie wojewódzkiej komisji nigdy nie dotyczy konkretnego lekarza, czy to będącego pracownikiem szpitala, czy to świadczącego usługi na rzecz szpitala na podstawie umowy cywilnoprawnej, czy – tym bardziej – lekarza prowadzącego indywidualną praktykę, z którą wiąże się szkoda wnioskodawcy. W konsekwencji, orzeczenie komisji w żadnym razie nie może nakładać obowiązku naprawienia szkody ani na lekarza, ani na jego ubezpieczyciela.

Po czwarte, wraz z wprowadzeniem regulacji zdarzeń medycznych na podmioty lecznicze prowadzące szpitale ustawodawca nałożył obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia na rzecz pacjentów z tytułu zdarzeń medycznych (art. 17 ust. 1 pkt 4 i art. 25 ust. 1 u.d.l.). Jest to ubezpieczenie wymagane dodatkowo, obok istniejącego wcześniej obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej (bliżej zob. E. Kowalewski, W. W. Mogilski, *Istota i charakter ubezpieczenia pacjentów z tytułu zdarzeń medycznych*, „Prawo Asekuracyjne” nr 1/2012, s. 20 i n.). Należy dodać, że wykonanie obowiązku ubezpieczenia, ze względu na praktyczne trudności z jego zrealizowaniem, zostało przesunięte na 1 stycznia 2016 r. (art. 11 ustawy z dnia 14 czerwca 2012 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 742, zmieniony ustawą z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków

publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1290). W sytuacji, gdy szpital nie jest objęty ubezpieczeniem przewidzianym w art. 25 ust. 1 u.d.l., sam jest zobowiązany do zaproponowania poszkodowanemu pacjentowi (jego spadkobiercom) odszkodowania (art. 67k ust. 10 u.p.p.).

Po piąte, zaakceptowana przez poszkodowanego propozycja wypłaty odszkodowania przez ubezpieczyciela (lub szpital) oraz zaświadczenie wojewódzkiej komisji o braku propozycji ze strony ubezpieczyciela (lub szpitala) stanowią tytuły wykonawcze w rozumieniu przepisów k.p.c. (art. 67k ust. 4 i 8 u.p.p.).

2.3. Zdaniem Trybunału, charakterystyka nowej regulacji naprawiania szkód medycznych pozwala na sformułowanie oceny, że ustawodawca zrealizował zasadniczy cel, jakim było stworzenie pozasądowego trybu przyznawania odszkodowania i zadośćuczynienia. Z tego punktu widzenia przedstawiony wyżej system kompensacji jest skonstruowany w sposób konsekwentny, ponieważ żadnemu z podmiotów – poza wnioskodawcą, nieusatisfakcjonowanym orzeczeniem czy nawet samym postępowaniem wojewódzkiej komisji – nie przyznano możliwości przeniesienia postępowania na drogę sądową. Wojewódzka komisja, z założenia ustawodawcy, na pewno nie jest sądem w rozumieniu przepisów Konstytucji (art. 175 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 177), a jej członkowie nie są sędziami i nie korzystają z ukształtowanego przez Konstytucję statusu sędziego, w szczególności nie obejmują ich konstytucyjne gwarancje niezawisłości, niezależności i nieusuwalności (art. 178 ust. 1, art. 180 ust. 1, art. 181). W konsekwencji, rozstrzygnięcie przez komisję wojewódzką o wystąpieniu zdarzenia medycznego w sposób oczywisty nie spełnia standardów wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Dostrzeżenie tych okoliczności legło u podstaw stanowiska sformułowanego w niniejszej sprawie przez Prokuratora Generalnego, który wniósł o stwierdzenie nieadekwatności wzorców kontroli. Trybunał Konstytucyjny podziela to zapatrywanie. Przemawiają za nim niżej przedstawione argumenty.

3. Zarzut naruszenia prawa do sądu – art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Mimo wskazania różnych wzorców kontroli w stosunku do każdego z dwóch kwestionowanych przepisów, przepisy przywołane w *petitum* nakazują przyjąć, że istotą zarzutów wnioskodawcy jest kwestia dostępu do sądu. W uzasadnieniu wniosku Trybunał dostrzega jednak dwie, połączone wspólnymi wzorcami, warstwy argumentów, wskazujących na różne rozumienie zarzutu naruszenia prawa do sądu.

Wiele zawartych w uzasadnieniu sformułowań wskazuje, że – zdaniem NRL – ustawodawca w ogóle nie miał prawa do stworzenia pozasądowego trybu rozstrzygnięcia o zdarzeniach medycznych. Wnioskodawca podkreślił, że „wolą ustrojodawcy było objęcie prawem do sądu możliwie najszerszego zakresu spraw”, czego konsekwencją jest domniemanie drogi sądowej (s. 10). Następnie – powołując się na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego – wnioskodawca dodał, że „swoboda ustawodawcy w zakresie powierzenia możliwości rozstrzygnięcia sporów o prawo innym niż sądy organom władzy publicznej jest ograniczona” i zarzucił, że „przyjęty w zaskarżonym przepisie model postępowania nie dopowiada również zasadom postępowania obowiązującym w demokratycznym państwie prawa” (s. 18).

Inne fragmenty uzasadnienia wniosku wskazują natomiast, że NRL kwestionuje nie tyle powierzenie rozstrzygnięcia o zdarzeniach medycznych organom pozasądowym, co niedopuszczenie lekarzy do udziału w tym postępowaniu. Wnioskodawca stwierdza np., że „niezwykle istotne jest zapewnienie tej grupie podmiotów zainteresowanych możliwości aktywnego udziału w postępowaniach przed wojewódzkimi komisjami” (s. 12-13), a także dopatruje się w kwestionowanej regulacji pominięcia prawodawczego (s. 15).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarzut naruszenia prawa do sądu, kierowany pod adresem zakwestionowanego przepisu jest nieadekwatny. Art. 45 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić wzorca kontroli konstytucyjnej art. 67i ust. 2 u.p.p., i to niezależnie od tego, którą spośród wskazanych wyżej interpretacji wniosku uzna się za pierwszoplanową. Trybunał podda analizie przedstawiony zarzut uwzględniając kolejno oba, wynikające z wniosku, jego aspekty.

3.2. Konstytucyjnoprawną ocenę Trybunał rozpoczyna od rozpatrzenia zarzutu dalej idącego, a mianowicie zarzutu powierzenia rozstrzygnięcia o zdarzeniach medycznych organom pozasądowym. W tym kontekście Trybunał zwraca uwagę, że przywołane w uzasadnieniu wniosku orzeczenia dotyczące prawa do sądu nie mogą stanowić argumentu w rozstrzyganej obecnie sprawie. Wszystkie bowiem odnoszą się do procedury sądowej (wyroki z: 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2 – art. 535 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.; 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118 – art. 505¹⁰ § 3 k.p.c.; 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101 – art. 398⁶ § 2 i 3 k.p.c.; 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33

– art. 2 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.), art. 47¹ k.p.c., art. 118 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.). Trybunał stwierdza, że czym innym jest wymaganie zachowania standardów wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji w sprawach rozpoznawanych przez sądy, których to sytuacji dotyczą powołane we wniosku judykaty, oraz – będąca standardem – sądowa kontrola orzeczeń sądów dyscyplinarnych (np. wyroki z: 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36, 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120, 25 czerwca 2012 r., sygn. K 9/10, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 66), czym innym zaś wyprowadzenie z art. 45 ust. 1 Konstytucji zakazu kreowania pozasądowych metod rozstrzygania sporów i formułowanie oczekiwania, że wszystkie spory, w szczególności – wszystkie roszczenia odszkodowawcze, będą poddane wyłącznej kognicji sądów państwowych. Liczne przykłady ustawodawstw państw demokratycznych, które wprowadziły pozasądowy tryb kompensacji szkód medycznych (wg porządku chronologicznego są to: Nowa Zelandia, USA, kraje skandynawskie, Francja, Belgia; za: K. Bączyk-Rozwadowska, *op.cit.*, s. 36), świadczą o tym, że poszukiwanie skutecznego sposobu naprawiania szkód godzących w najcenniejsze dobro, jakim jest zdrowie i życie ludzkie, stanowi wyzwanie współczesnego państwa. Trybunał stwierdza zatem, że pozasądowe metody rozstrzygania sporów mieszczą się w standardach demokratycznego państwa prawnego, a ich rozwijanie zasługuje na wsparcie ze strony Państwa (por. L. Morawski, *Proces sądowy a instytucje alternatywne (na przykładzie sporów cywilnych)*, „Państwo i Prawo” z. 1/1993; J. Łukasiewicz, *Aksjologiczne i prakseologiczne przesłanki kształtowania polubownego rozstrzygania sporów i mediacji*, [w:] *Sądy polubowne i mediacja*, red. J. Olszewski, Warszawa 2008).

Nie ulega przy tym wątpliwości, że akty prawne będące podstawą tworzenia pozasądowych metod rozstrzygania sporów podlegają kontroli konstytucyjnej sprawowanej przez Trybunał. Na wniosek uprawnionych podmiotów Trybunał Konstytucyjny może zatem oceniać konstytucyjność poszczególnych przepisów tworzących podstawę funkcjonowania komisji wojewódzkich i orzekania przez nie o zdarzeniach medycznych, a także – konstytucyjność wykreowanego przez ustawodawcę mechanizmu kompensacji. Podstawą tej oceny mogą być różne wzorce kontroli konstytucyjnej, w tym także art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyby zarzut formułowały podmioty, których sytuację prawną kształtują orzeczenia wojewódzkiej komisji. Jednak zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarantującego „prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”, skierowany pod adresem jednego przepisu, wybranego z całego kompleksu przepisów regulujących postępowanie przed wojewódzką komisją, z założenia nie będącą sądem, jest co najmniej nieadekwatny, jeśli nie oczywiście bezzasadny.

3.3. Przebieg rozprawy wykazał, że u podstaw wniosku NRL nie leży przekonanie, iż ustaleniem zdarzeń medycznych mogą się zajmować wyłącznie sądy, lecz raczej przekonanie o konieczności dopuszczenia aktywnego udziału lekarzy w postępowaniu przed wojewódzką komisją. Wnioskodawca twierdzi, że brak w art. 67 i ust. 2 u.p.p. wskazania lekarzy, jako uczestników postępowania, stanowi pominięcie legislacyjne, będące naruszeniem prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) w związku z zasadą równości i sprawiedliwości społecznej (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

W ocenie Trybunału, także w tym aspekcie art. 45 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli, ponieważ – jak wyżej powiedziano – postępowanie przed komisją wojewódzką nie może być oceniane z perspektywy wymagań stawianych postępowaniom sądowym. Zarzut nierównego dostępu do sądu lekarzy jest całkowicie chybiony na tle regulacji, która w ogóle nie przewiduje rozpatrywania sprawy przez sąd. Nie ulega zaś wątpliwości, że w sprawie ustalenia zdarzenia medycznego prawo do sądu nie służy także pozostałym podmiotom uczestniczącym w postępowaniu przed komisją wojewódzką (poza poszkodowanym). W tej sytuacji trudno mówić o nierównym dostępie do sądu.

Mimo nieadekwatności podstawowego wzorca kontroli, jakim jest art. 45 ust. 1 Konstytucji, i powołania art. 32 ust. 1 Konstytucji wyłącznie jako wzorca związkowego, Trybunał uznał za celowe rozpatrzenie – na marginesie zasadniczego nurtu oceny – argumentacji wnioskodawcy, odnoszącej się do równościowego aspektu sformułowanych przez niego zarzutów, tak jakby art. 32 ust. 1 Konstytucji stanowił samodzielny wzorzec kontroli. Trybunał odniósł się zatem do zarzutu pominięcia lekarzy w postępowaniu i ich nierównego, zdaniem wnioskodawcy – gorszego, potraktowania w stosunku do pozostałych uczestników postępowania przed wojewódzką komisją.

Zdaniem Trybunału, gdyby nawet przyjąć, że NRL – wbrew *petitum* wniosku – nie domaga się realizacji prawa do sądu lecz dopuszczenia lekarzy do postępowania przed wojewódzką komisją, na równi z podmiotem leczniczym prowadzącym szpital i ubezpieczycielem, to zarzut z art. 32 ust. 1 Konstytucji jest pozbawiony podstaw prawnych. Z odstępstwem od zasady równości (co niekoniecznie oznacza naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji) mamy do czynienia, gdy ustawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną.

Punktem wyjścia do oceny regulacji na płaszczyźnie przywołanego ostatnio przepisu jest ustalenie, że kategoria podmiotów pominiętych przez ustawodawcę należy – z punktu widzenia cechy istotnej dla danej regulacji – do tej samej kategorii, co podmioty objęte tą regulacją (por. np. wyroki TK z: 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89; 2 października 2013 r., sygn. SK 10/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 96).

Tymczasem, na tle ocenianego unormowania zdarzeń medycznych, lekarze nie należą do tej samej kategorii co podmioty zaliczone przez ustawodawcę do uczestników postępowania (art. 67i ust. 2 u.p.p.). Jest oczywiste, że ich sytuacji nie można porównywać z sytuacją „podmiotu składającego wniosek” (tj. poszkodowanego), który domaga się naprawienia szkody. Lekarze nie należą jednak także do klasy – wskazanych w ustawie jako uczestnicy postępowania przed wojewódzką komisją – „podmiotów leczniczych prowadzących szpital” (art. 67 i ust. 2 pkt 1 u.p.p.), ani do klasy „ubezpieczycieli” (art. 67i ust. 2 pkt 2 u.p.p.). Wiąże się to z faktem, że – jak wyżej wskazano (pkt 2.2.) – w polskim modelu odpowiedzialności za zdarzenia medyczne postępowanie przed wojewódzką komisją, i w konsekwencji jej orzeczenie, może dotyczyć wyłącznie podmiotu leczniczego prowadzącego szpital i ubezpieczyciela, nigdy zaś indywidualnego lekarza, czy grupy lekarzy uczestniczących w udzielaniu świadczenia medycznego. Trybunał uznaje, że cechą prawnie relewantną, która zadecydowała o określeniu w kwestionowanym art. 67i ust. 2 u.p.p. kręgu uczestników postępowania przed komisją wojewódzką, jest ponoszenie przez te podmioty odpowiedzialności majątkowej za skutki zdarzenia medycznego, w postaci egzekwowanego w trybie k.p.c. obowiązku zapłaty odszkodowania i zadośćuczynienia. Trybunał stwierdza, że lekarze, których obciążenia tym obowiązkiem ustawa w ogóle nie przewiduje, nie posiadają cechy prawnie relewantnej, charakteryzującej uczestników postępowania przed wojewódzką komisją. Stąd oczekiwanie równego traktowania lekarzy, podmiotów leczniczych prowadzących szpitale i ubezpieczycieli, jest pozbawione podstaw.

Uzupełniająco Trybunał wskazuje, że gdyby ustawodawca uznał za celowe rozszerzenie pozasądowego trybu dochodzenia odpowiedzialności za szkody medyczne i objął nim także uszczerbki doznane przez pacjentów w toku leczenia poza szpitalem (np. w ramach indywidualnej praktyki lekarskiej), musiałby odpowiednio zmodyfikować krąg uczestników postępowania, tak by znalazły się w nim podmioty, które potencjalnie mogłyby ponosić ciężar naprawienia szkody (np. lekarz udzielający świadczeń zdrowotnych w ramach indywidualnej praktyki lekarskiej).

3.4. W konsekwencji Trybunał uznaje, że pominięcie w treści art. 67i ust. 2 u.p.p. lekarzy, jako uczestników postępowania przed wojewódzką komisją, nie może być oceniane w perspektywie równego dostępu do sądu; art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie stanowi właściwego wzorca kontroli kwestionowanego przepisu. Nawet gdyby Trybunał przyjął, że art. 32 ust. 1 Konstytucji stanowi samodzielny wzorzec kontroli, nie doprowadziłoby to do wzruszenia domniemania konstytucyjności art. 67i ust. 2 u.p.p.

4. Zarzut pozbawienia dostępu do sądu i środka zaskarżenia – art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

4.1. Drugi z kwestionowanych przepisów, art. 67j ust. 7 u.p.p., reguluje zaskarżenie orzeczeń wojewódzkiej komisji o zdarzeniu medycznym: uczestnikom postępowania przyznaje możliwość złożenia do wojewódzkiej komisji „umotywowanego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy”. Zdaniem wnioskodawcy, „zapewnienie odwołania do organu innego niż organ, który wydał kwestionowane orzeczenie, w tym wypadku innego niż wojewódzka komisja, można wywodzić z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej” (s. 14 wniosku). Wnioskodawca podkreślił, że art. 78 Konstytucji „należy odnieść do wszystkich typów postępowań, a zatem wykracza on poza zakres postępowań toczących się przed sądami, a także poza zasadę dwuinstancyjności postępowań sądowych” (*tamże*).

Argumentacja zawarta we wniosku, także w odniesieniu do art. 67j ust. 7 u.p.p., nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, czy NRL kwestionuje – w sposób generalny – brak sądowej kontroli orzeczeń wojewódzkiej komisji, czy brak możliwości inicjowania tej kontroli przez lekarzy, czy też – nie podważając wyłączenia kontroli sądowej – kwestionuje tylko pozbawienie lekarzy możliwości złożenia do komisji wojewódzkiej umotywowanego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zważywszy na zakres legitymacji wnioskodawcy i powołane wzorce kontroli, zwłaszcza art. 77 ust. 2 Konstytucji zakazujący zamykania dostępu do sądu, Trybunał przyjął, że oczekiwaniem wnioskodawcy jest przyznanie lekarzom prawa inicjowania sądowej kontroli orzeczeń w sprawie zdarzeń medycznych.

4.2. Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy Trybunał zwrócił uwagę, że kształt zaskarżenia orzeczeń wojewódzkiej komisji określony w art. 67j ust. 7 u.p.p. jest zdeterminowany – z jednej strony – treścią art. 67 i ust. 2 u.p.p., z drugiej zaś – założonym przez ustawodawcę pozasądowym charakterem tegoż postępowania.

Krąg uczestników postępowania określony w art. 67i ust. 2 u.p.p. determinuje krąg podmiotów legitymowanych czynnie do zaskarżenia orzeczenia w sprawie zdarzenia medycznego. Ograniczenie prawa złożenia „umotywowanego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy” do uczestników postępowania przed wojewódzką komisją jest nie tylko logiczne i zgodne z podstawowymi regułami proceduralnymi, ale także z art. 78 Konstytucji, gdyby przepis ten był właściwym wzorcem kontroli. Art. 78 Konstytucji stanowi wszak, że prawo zaskarżenia służy „każdej ze stron”, nie zaś „każdemu”, niezależnie od jego statusu w postępowaniu. Odmówienie lekarzom środka zaskarżenia jest konsekwencją ustalenia, że nie uczestniczą oni w postępowaniu przed wojewódzką komisją, a – jak to wyżej zostało wykazane (pkt 3) – określenie kręgu uczestników tego postępowania jest poprawne.

Z kolei podstawowe założenie, na którym opiera się regulacja „Zasad i trybu ustalania odszkodowania i zadośćuczynienia w przypadku zdarzeń medycznych”, tj. pozasądowa kompensacja szkód doznanych przez pacjentów szpitali, zdecydowało o wyłączeniu kontroli sądowej orzeczeń wojewódzkiej komisji. Środek ich zaskarżenia jest ukształtowany jako niedewolutywny, co – w świetle orzecznictwa Trybunału – nie oznacza jeszcze naruszenia art. 78 Konstytucji, gdyż zdanie drugie tego przepisu daje ustawodawcy pewną swobodę kształtowania środków zaskarżenia, obejmującą zarówno ich typowe cechy (dewolutywność, suspensywność), jak i nawet wyłączenie zaskarżalności (por. L. Garlicki uwagi do art. 78, s. 9-11 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, a także wyroki TK: z 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 64 oraz z 14 maja 2013 r., sygn. P 27/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 41).

W rozpatrywanej sprawie Trybunał nie bada jednak konstytucyjności art. 67j ust. 7 u.p.p., ponieważ – zdaniem Trybunału – przywołane przez skarżącą przepisy Konstytucji nie stanowią odpowiedniego wzorca kontroli. Ze względu na ograniczony zakres legitymacji wnioskowej NRL, Trybunał ocenia wyłącznie wpływ kwestionowanego przepisu na sytuację prawną lekarzy.

4.3. Trybunał podziela zapatrywanie NRL, że art. 67j ust. 7 u.p.p. eliminuje prawo lekarzy do wniesienia środka odwoławczego, a także prawo do rozpatrzenia sprawy w drodze postępowania sądowego. W istocie jest tak, że powierzenie rozstrzygnięcia o zdarzeniu medycznym wojewódzkim komisjom w konsekwencji zamyka dostęp do sądu, łącznie z kontrolą instancyjną, nie tylko lekarzom, ale także podmiotom zobowiązanym do wypłaty odszkodowania i zadośćuczynienia. Jeśli jednak – w tym samym stanie faktycznym – poszkodowany pacjent szpitala zdecyduje się dochodzić naprawienia szkody przed sądem, wówczas wszystkie konstytucyjne standardy, w tym prawo zaskarżenia, będą zachowane. Jeśli pozwanym (choćby solidarnie – obok szpitala lub ubezpieczyciela) będzie lekarz, zostaną uszanowane jego prawa jako strony procesu. Wybór trybu postępowania służy pacjentowi. Trybunał jeszcze raz podkreśla, że postępowanie przed wojewódzką komisją jest – daną wyłącznie poszkodowanemu pacjentowi, w jego interesie – alternatywą pozasądowego dochodzenia kompensacji uszczerbku doznanego podczas leczenia szpitalnego. W ocenie Trybunału – ze względu na treść art. 30 Konstytucji – niedopuszczalne byłoby takie ukształtowanie procedury pozasądowej, które wykluczałoby sądową kontrolę zapadających w niej rozstrzygnięć na żądanie poszkodowanego pacjenta.

Bezprzedmiotowa jest natomiast ocena tej procedury z punktu widzenia przysługującego lekarzom prawa do sądu (art. 45 ust. 1), zamknięcia im drogi sądowej (art. 77 ust. 2), czy też braku zaskarżenia (art. 78), ponieważ – w przyjętym przez ustawodawcę polskiego modelu kompensacji zdarzeń medycznych – „sprawa” ustalenia odszkodowania i zadośćuczynienia z tytułu zdarzenia medycznego nie jest „sprawą” lekarzy, ani innych osób uczestniczących w udzielaniu świadczenia zdrowotnego. Wojewódzka komisja nie ma kompetencji do orzekania o ich prawach i wolnościach, stąd orzeczenia komisji nie kształtują sytuacji prawnej tych podmiotów. Trybunał pomija w tym miejscu kwestię relacji zachodzących między powołanymi jako wzorce kontroli art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji (por. L. Garlicki, *op.cit.*, uwagi do art. 77 ust. 2, s. 23-24). W ocenie Trybunału bowiem, przewidziana w tych przepisach gwarancja sądowego „rozpatrzenia sprawy” i „dochodzenia naruszonych wolności lub praw” – odnoszona do postępowania w sprawie zdarzeń medycznych – nie obejmuje lekarzy jako podmiotów, których prawa i wolności, a także obowiązki, nie są przedmiotem tego postępowania. W konsekwencji, nieprzyznanie lekarzom prawa inicjowania kontroli sądowej orzeczeń wojewódzkiej komisji nie może być poddane kontroli z punktu widzenia powołanych we wniosku przepisów urzeczywistniających konstytucyjne gwarancje prawa do sądu.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

30

WYROK
z dnia 12 marca 2014 r.
Sygn. akt P 27/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Miroslaw Granat
Wojciech Hermeliński
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Andrzej Rzepliński – sprawozdawca
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 marca 2014 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego Lublin-Zachód w Lublinie: czy art. 96 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275, ze zm.) jest zgodny z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 96 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482, ze zm.) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 42 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 ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

* Sentencja została ogłoszona dnia 24 marca 2014 r. w Dz. U. poz. 375.

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Rejonowy Lublin-Zachód w Lublinie, III Wydział Karny (dalej: pytający sąd), postanowieniem z 22 maja 2013 r. (sygn. akt W 1733/12) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 96 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275, ze zm.; dalej: k.w.) jest zgodny z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne związane jest z rozpoznawaniem przez pytający sąd wnioskiem Straży Miejskiej o ukaranie obwinionego za odmowę wskazania, komu powierzył do kierowania lub używania swój pojazd, który został zarejestrowany przez urządzenie do pomiaru prędkości, gdy przekroczył dopuszczalną prędkość.

1.2. Uzasadniając wątpliwości co do konstytucyjności art. 96 § 3 k.w., pytający sąd wskazał, że przepis ten penalizuje niewskazanie na żądanie uprawnionego organu, komu właściciel posiadacz pojazdu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie. Zdaniem pytającego sądu, w polskim porządku prawnym obowiązek zawiadomienia organu powołanego do ścigania przestępstw o dokonaniu czynu zabronionego wynika z art. 240 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) oraz art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.). Obowiązek wynikający z art. 240 § 1 k.k. dotyczy jednak enumeratywnie wymienionych najpoważniejszych przestępstw takich jak np. zabójstwo, zamach na życie Prezydenta czy zamach stanu, a obowiązek wynikający z art. 304 § 2 k.p.k. ciąży tylko na instytucjach państwowych i samorządowych. Niespełnienie tego obowiązku w obu przypadkach jest czynem zabronionym pod groźbą kary pozbawienia wolności. Ponadto art. 304 § 1 k.p.k. nakłada na każdego społeczny obowiązek zawiadomienia prokuratora lub Policji o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, a więc jest to niejako obowiązek moralny, którego niespełnienie nie jest zagrożone sankcją karną.

1.3. Obowiązek denuncjacji uregulowany w art. 96 § 3 k.w. jest egzekwowany przez właściwe organy praktycznie wyłącznie, gdy urządzenie rejestrujące prędkość (fotoradar) ujawni przekroczenie dopuszczalnej prędkości przez kierującego pojazdem. Właściciel lub posiadacz pojazdu ma więc bezwzględny obowiązek zadenuncjować na żądanie właściwych organów, kto w danym miejscu i czasie prowadził pojazd. Następstwem niespełnienia tego żądania jest sankcja karna w postaci kary grzywny. Tymczasem, gdy obywatel nie zawiadomi organów ścigania np. o rozboju, w tym z użyciem broni, kradzieży z włamaniem, handlu narkotykami, zgwałceniu (także zbiorowym czy ze szczególnym okrucieństwem), pobiciu (także śmiertelnym) nie poniesie za to żadnej kary, ponieważ przepisy prawa tego nie przewidują. Co więcej, art. 240 § 2 i 3 k.k. przewidują także wyjątki od odpowiedzialności karnej, w razie niezawiadomienia o dokonaniu wymienionych w art. 240 § 1 k.k. przestępstw, tzn. nie popełnia przestępstwa, kto zaniechał zawiadomienia, mając dostateczną podstawę do przypuszczenia, że właściwy organ wie o przygotowywanym, usiłowanym lub dokonanym czynie zabronionym, jak również ten, kto zapobiegł popełnieniu przygotowywanego lub usiłowanego czynu zabronionego. Nie podlega karze też osoba, która zaniechała zawiadomienia z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą jej samej lub jej najbliższemu.

Art. 96 § 3 k.w. nie przewiduje żadnych wyjątków dla sprawców. Właściciele czy też posiadacze pojazdów nie mogą zatem uchylić się od odpowiedzialności, gdy fotoradar zarejestruje przekroczenie dopuszczalnej prędkości przez np. ich osoby najbliższe.

Z tych względów, zdaniem pytającego sądu, poważne wątpliwości budzi racjonalność i adekwatność art. 96 § 3 k.w., który jest nieproporcjonalnie restrykcyjny dla potencjalnych sprawców.

1.4. Odwołując się do wniosku Prokuratora Generalnego z 12 lutego 2013 r. (sygn. PG VIII TKw 62/12), pytający sąd wskazał, że wygoda właściwych organów państwa nie może być stawiana wyżej niż wolności obywatelskie w sytuacji, gdy wykroczenia polegające na przekroczeniu prędkości mogą być wykryte, chociażby za pomocą bardziej precyzyjnych urządzeń technicznych.

1.5. Pytający sąd podzielił także zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO), który w swoich wystąpieniach zauważał, że właściciel pojazdu w sytuacji, kiedy nie jest w stanie wskazać, kto kierował pojazdem, będącym jego własnością, nie ma żadnej możliwości uniknięcia odpowiedzialności w postępowaniu represyjnym. Właściciel taki albo przyjmie mandat za popełnione wykroczenie, albo poniesie odpowiedzialność

za niewskazanie osoby, która kierowała tym pojazdem. Jednostki wpadają zatem w swoistą pułapkę zastawioną przez prawo, co jest nie do pogodzenia ze standardami państwa prawa, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji, czyli z wyrażoną tam zasadą zaufania obywatela do państwa.

2. Marszałek Sejmu, w piśmie z 18 października 2013 r., wniosła o stwierdzenie, że art. 96 § 3 k.w. jest zgodny z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.1. Marszałek Sejmu wskazała, że twierdzenia pytającego sądu, jakoby właściciel lub posiadacz pojazdu miał bezwzględny obowiązek zadenuncjować na żądanie właściwych organów, kto w danym miejscu i czasie prowadził pojazd, nie odpowiadają w pełni stanowi prawnemu.

Zgodnie z art. 78 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.; dalej: p.r.d.), obowiązek wskazania na żądanie właściwego organu, komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, nie aktualizuje się w sytuacji, gdy pojazd został użyty wbrew woli i wiedzy jego właściciela lub posiadacza, przez nieznaną osobę, czemu ów właściciel lub posiadacz nie mógł zapobiec. Konsekwencją tego wyłączenia jest m.in. to, że w razie zaistnienia wskazanej sytuacji, nie może dojść do realizacji znamion wykroczenia określonych w art. 96 § 3 k.w. Właściciel lub posiadacz pojazdu może również nie wskazać siebie jako sprawcy wykroczenia, co mieści się w jego prawie do obrony. Odpowiedzialność za wykroczenie z art. 96 § 3 k.w. może zatem zostać wyłączona na zasadzie kontratypu działania w ramach uprawnień.

Właściciel lub posiadacz pojazdu nie może natomiast skutecznie uchylić się od obowiązku przewidzianego w art. 78 ust. 4 p.r.d. w sytuacji powierzenia pojazdu osobie najbliższej, która dopuściła się wykroczenia. Nie znajdzie tu bowiem zastosowania art. 183 § 1 k.p.k. w związku z art. 41 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.; dalej: k.p.w.), ponieważ przepis ten upoważnia do uchylenia się od odpowiedzi na pytanie wówczas, gdy udzielenie odpowiedzi mogłoby narazić osobę najbliższą na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, nie zaś za wykroczenie. Już jednak w sytuacji, gdy osoba najbliższa, której właściciel lub posiadacz powierzył pojazd, dopuściła się przestępstwa bądź też wykroczenia, zaktualizuje się uprawnienie do uchylenia się od odpowiedzi na pytanie wówczas, gdy udzielenie odpowiedzi mogłoby narazić osobę najbliższą na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe.

Powyższa dyferencjacja, polegająca na tym, że właściciel lub posiadacz pojazdu może skutecznie uchylić się od obowiązku wskazanego w art. 78 ust. 4 p.r.d., jeżeli jego realizacja mogłaby narazić osobę mu najbliższą na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, a nie może tego uczynić, gdy w grę wchodzi odpowiedzialność osoby mu najbliższej za wykroczenie, jest uzasadniona. Uzasadnienie to wynika z odmiennego poziomu dolegliwości właściwego dla odpowiedzialności za przestępstwa i dla odpowiedzialności za wykroczenia.

2.2. Potwierdzenie i doprecyzowanie odpowiedzialności wykroczeniowej za uchybienie obowiązkowi ujętemu w art. 78 ust. 4 p.r.d. nastąpiło przez wprowadzenie do porządku prawnego art. 96 § 3 k.w. i w pełni koresponduje z *ratio legis* ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 225, poz. 1466, ze zm.). Zaniechanie karnoprawnego zabezpieczenia obowiązku ustanowionego w art. 78 ust. 4 p.r.d. najpewniej skutkowałoby nieprzestrzeganiem tego obowiązku, czyniąc z niego martwą literę prawa.

2.3. Pytający sąd nadmiernie upraszcza, twierdząc, że art. 96 § 3 k.w. jest „wygodny” dla organów ścigania, ale nie jest konieczny dla wykrycia wykroczenia. Stawiając taką tezę, pomija on bowiem różnorodność stanów faktycznych, w jakich dochodzi do popełnienia przestępstw lub wykroczeń drogowych przez kierowców, których tożsamość nie jest znana.

2.4. Zaobserwowany przez RPO sposób stosowania prawa, na który powołuje się pytający sąd, nie ma podstaw normatywnych, co więcej – pozostaje w rażącej sprzeczności z art. 97 § 1 pkt 3 k.p.w. Jeżeli popełnienie wykroczenia zostanie stwierdzone za pomocą urządzenia rejestrującego, to ukaranie jego sprawcy mandatem karnym dopuszczalne jest jedynie, gdy nie ma wątpliwości co do sprawcy czynu. Niedopuszczalne jest zatem kierowanie przez właściwy organ alternatywnie żądania przyjęcia mandatu karnego za wykroczenie lub denuncjacji innej osoby. Skierowanie żądania przyjęcia mandatu karnego oznacza bowiem, że sprawca wykroczenia nie budzi wątpliwości, co ze swej istoty wyklucza jednocześnie kierowanie żądania denuncjacji innej osoby.

3. Prokurator Generalny, w piśmie z 26 września 2013 r., zajął stanowisko, że art. 96 § 3 k.w. w zakresie, w jakim penalizuje zaniechanie wskazania przez właściciela lub posiadacza pojazdu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 w związku art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.1. Prokurator Generalny zauważył, że obowiązek denuncjacji nakłada na właściciela lub posiadacza pojazdu art. 78 ust. 4 i 5 p.r.d. Obowiązek ten egzekwują takie służby, jak Policja, Straż Miejska i Gminna oraz Inspekcja Transportu Drogowego w związku z ujawnieniem wykroczenia drogowego polegającego na przekroczeniu prędkości, zarejestrowanego przez urządzenie rejestrujące, jakim jest fotoradar. Denuncjacja ma nastąpić na każde żądanie uprawnionego organu i ustawodawca nie przewidział żadnego wyjątku zwalniającego od jej realizacji.

3.2. Pozornie, ustawodawca potraktował właścicieli i posiadaczy pojazdów podobnie jak tych, którzy wiedzą o najcięższych przestępstwach, godzących nie tylko w porządek publiczny, ale i w bezpieczeństwo państwa. Jednakże k.k. wyłącza ukaranie osoby, która zaniechała zawiadomienia o takich najcięższych przestępstwach z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą jej samej lub jej najbliższemu (art. 240 § 3 k.k.), a od poniesienia kary za wykroczenie określone w art. 96 § 3 k.w. nie można się uchronić z analogicznych powodów. Ponadto ustawodawca dekryminalizuje także zachowanie stypizowane w art. 240 § 1 k.k. w odniesieniu do osoby, która zaniechała zawiadomienia, mając dostateczną podstawę do przypuszczania, że uprawniony organ wie o przygotowywanym, usiłowanym lub dokonanym czynie zabronionym, jak również w odniesieniu do osoby, która zapobiegła popełnieniu przygotowywanego lub usiłowanego czynu zabronionego (art. 240 § 2 k.k.). Ustawodawca potraktował zatem bardziej rygorystycznie właścicieli i posiadaczy pojazdów, którzy uchylili się od zadenuncjowania swoich bliskich (żony, męża, dziecka) w sytuacji, gdy np. urządzenie rejestrujące (fotoradar) ujawniło przekroczenie dopuszczalnej prędkości przez niezidentyfikowanego kierującego ich pojazdem, niż osoby, które uchylały się od zawiadomienia o ludobójstwie, zamachu stanu lub szpiegostwie, których dopuścili by się ci sami ich bliscy.

3.3. Stopień społecznej szkodliwości każdego wykroczenia (a więc również każdego wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji) jest nieporównanie niższy od stopnia szkodliwości nie tylko wymienionych wyżej przestępstw przeciwko pokojowi i ludzkości czy przestępstw przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, ale w ogóle od stopnia szkodliwości wszelkich przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego.

3.4. Jeśli właściciel pojazdu nie jest w stanie wskazać, kto kierował pojazdem będącym jego własnością (współwłasnością) w czasie popełnienia wykroczenia, nie ma alternatywy, by uniknąć odpowiedzialności w postępowaniu represyjnym: albo przyjmie mandat za popełnione wykroczenie, albo poniesie odpowiedzialność w postępowaniu represyjnym za niewskazanie osoby kierującej pojazdem. Odmowa przyjęcia mandatu spowoduje skierowanie do sądu wniosku o jego ukaranie. Obywatele wpadają zatem w swoistą pułapkę zastawioną przez obowiązujący system prawny.

3.5. Sytuację właściciela lub posiadacza pojazdu pogarsza fakt, że nieprzesyłanie im zdjęć z fotoradarów powoduje, że obywatel, wezwany do spełnienia obowiązku wynikającego z art. 78 ust. 4 i 5 p.r.d., dysponuje jedynie informacją udostępnioną przez organ wzywający w zakresie miejsca i godziny popełnionego wykroczenia, numeru rejestracyjnego i marki pojazdu, danych o przekroczeniu prędkości, numeru zdjęcia, typu, numeru i okresu ważności świadectwa legalizacji urządzenia rejestrującego, które wykonało zdjęcie. Dowód z fotografii z fotoradaru może okazać się dowodem wystarczającym jedynie w sytuacji, gdy fotografia ta umożliwi identyfikację osoby sprawcy wykroczenia. Jeżeli fotografia na taką identyfikację nie pozwala, a potwierdza jedynie fakt, że niezidentyfikowany kierowca np. przekroczył dopuszczalną prędkość lub nie zastosował się do sygnałów świetlnych na skrzyżowaniu, zasada domniemania niewinności stoi na przeszkodzie przypisaniu komukolwiek winy za dane wykroczenie. W szczególności winy takiej nie można przypisać właścicielowi lub posiadaczowi sfotografowanego pojazdu.

3.6. Zgodnie z art. 97 § 1 pkt 3 k.p.w. nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego możliwe jest w razie stwierdzenia za pomocą urządzenia pomiarowego lub kontrolnego popełnienia wykroczenia jedynie wówczas, gdy nie ma wątpliwości co do osoby sprawcy czynu. Wprawdzie art. 97 § 1 k.p.w. zezwala na przeprowadzenie w niezbędnym zakresie czynności wyjaśniających, podjętych niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia, nie ulega jednak najmniejszej wątpliwości, że przeprowadzenie tych czynności obciąża organ postępowania. Żaden organ

nie ma natomiast prawa domagać się od kogokolwiek udowodnienia własnej niewinności odnośnie do jakiegokolwiek wykroczenia.

Dążenie do pociągnięcia za wszelką cenę do odpowiedzialności kogokolwiek w związku z ujawnionym wykroczeniem nie może stanowić żadnego usprawiedliwienia kierowania do właściciela lub posiadacza pojazdu alternatywnie żądania przyjęcia mandatu karnego za to wykroczenie lub denuncjacji innej osoby. Żądanie takie można, jak się wydaje, zinterpretować jako przyjęcie przez właściwy organ państwa domniemania winy właściciela lub posiadacza pojazdu sfotografowanego przez urządzenie rejestrujące.

II

Na rozprawę 12 marca 2014 r. stawili się: w imieniu sądu przedstawiającego pytanie prawne – mjr Piotr Chwe-deńczuk sędzieja wojskowego sądu garnizonowego delegowany do Sądu Rejonowego Lublin-Zachód w Lublinie, w imieniu Sejmu – poseł Andrzej Dera, w imieniu Prokuratora Generalnego – Zastępca Prokuratora Generalnego Robert Hernand oraz z upoważnienia Prokuratora Generalnego prokurator Prokuratury Generalnej Wojciech Sadrakuła. Do udziału w rozprawie został wezwany Prezes Najwyższej Izby Kontroli, w imieniu którego stawił się Dyrektor Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli Marek Bieńkowski. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte wcześniej na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność pytania prawnego.

1.1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny wątpliwości konstytucyjnych, zgłoszonych przez Sąd Rejonowy Lublin-Zachód w Lublinie, III Wydział Karny (dalej: pytający sąd), należy rozstrzygnąć kwestie formalne związane ze spełnieniem przesłanek dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie 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.

Interpretując ten przepis, Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu warunkowana jest trzema przesłankami: 1) podmiotową, 2) przedmiotową oraz 3) funkcjonalną.

Pytanie prawne może przedstawić tylko sąd orzekający w konkretnej sprawie (przesłanka podmiotowa). Pytanie to musi dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (przesłanka przedmiotowa). Odpowiedź Trybunału na pytanie prawne musi mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie to zostało postawione (przesłanka funkcjonalna).

1.2. Pytanie prawne pytającego sądu spełnia przesłanki warunkujące dopuszczalność pytania prawnego. Pytanie prawne wniósł sąd (przesłanka podmiotowa), jego przedmiotem jest zgodność art. 96 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482, ze zm.; dalej: k.w.) z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (przesłanka przedmiotowa), a od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy rozpatrywanej przez pytający sąd, ponieważ dotyczy unormowania, które w okolicznościach stwierdzonych przez pytający sąd znajduje zastosowanie. Art. 96 § 3 k.w. znajduje zastosowanie w sprawie rozpatrywanego przez pytający sąd wniosku Straży Miejskiej o ukaranie obwinionego za odmowę wskazania, komu powierzył do kierowania lub używania swój pojazd (przesłanka funkcjonalna).

1.3. Przed merytorycznym rozpoznaniem pytania prawnego, Trybunał rozważył, czy wskazane przez pytający sąd wzorce kontroli – art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji – są adekwatne do oceny kwestionowanego art. 96 § 3 k.w. w kontekście sformułowanych zarzutów i argumentacji na jej rzecz.

1.3.1. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że art. 42 ust. 1 Konstytucji wyraża fundamentalną zasadę *nul-lum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori*. Poszanowanie przez ustawodawcę tej zasady wynika nie tylko z Konstytucji, ale także z prawa narodów i wiążących nasze państwo aktów prawa międzynarodowego: Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r. w Paryżu; Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia

4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja); Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1).

1.3.2. Zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori* wyrażały również wszystkie obowiązujące w Polsce w XX w. kodeksy karne: rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 60, poz. 571, ze zm.) i ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 13, poz. 94, ze zm.). Zasada ta jest również fundamentem obowiązującej ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.).

1.3.3. W myśl zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori* człowiek może ponieść odpowiedzialność karną tylko za czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Brak ustawowego zakazu określonego zachowania się oznacza, że jednostka nie musi się obawiać pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za ten czyn. Zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori* ogranicza zatem możliwość pociągania do odpowiedzialności karnej tylko do przypadków wyraźnie określonych w ustawie. Jedynym wyjątkiem od tej zasady jest możliwość ukarania jednostki za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.

1.3.4. Pytający sąd zarzucił nieproporcjonalną restrykcyjność art. 96 § 3 k.w. wobec potencjalnych sprawców, a nie naruszenie zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori*. Z tego względu Trybunał stwierdza, że art. 42 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 96 § 3 k.w. w niniejszej sprawie.

1.3.5. Jako wzorzec kontroli art. 96 § 3 k.w. pytający sąd wskazał ponadto art. 31 ust. 3 Konstytucji jako przepis związkowy z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Art. 31 ust. 3 Konstytucji nie statuuje w sposób wyabstrahowany konstytucyjnej zasady proporcjonalności, co wynika wprost z jego brzmienia. Przepis ten jest metaprzepisem odnoszącym się do „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw”. Z tego powodu może być on przywołany tylko łącznie z innym przepisem Konstytucji, który stanowi o konstytucyjnej wolności lub prawie człowieka i obywatela. Wówczas, w razie stwierdzenia ograniczeń w zakresie korzystania z takich wolności lub praw, Trybunał kontroluje, czy ograniczenie przechodzi pozytywnie test proporcjonalności wyznaczony w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.3.6. Pytający sąd nie wskazał jaka konstytucyjna wolność czy prawo wynikające z art. 42 ust. 1 Konstytucji zostały ograniczone oraz czy to ograniczenie narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji. Brak takiego wskazania oraz choćby jednego argumentu prawnego na rzecz zarzutu niezgodności art. 96 § 3 k.w. z art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi o uchybieniu przez pytający sąd ustawowej powinności określonej w 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). Z tego powodu Trybunał stwierdza, że wydanie wyroku w zakresie wymienionego wzorca kontroli jest niedopuszczalne, zatem – zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – postępowanie podlega w tym zakresie umorzeniu.

1.4. Trybunał podziela pogląd, że orzekanie w granicach zaskarżenia uwzględniać musi ugruntowaną w europejskiej kulturze prawnej zasadę *falsa demonstratio non nocet*. W myśl tej zasady decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Na istotę pytania prawnego składają się zarówno treści wyrażone w *petitum* pytania prawnego, jak i te, które znajdują się w jego uzasadnieniu. Rola *petitum* ogranicza się do usystematyzowania wątpliwości konstytucyjnych oraz wskazania głównych w tym względzie wzorców kontroli. Szczegółowa argumentacja pytającego sądu może jednak jednoznacznie wskazywać, że – wbrew brzmieniu *petitum* pytania – zmierza on w istocie do poddania kontroli konstytucyjnej innej treści normatywnej niż wskazana w *petitum* pytania lub z perspektywy innego wzorca niż powołany w *petitum* pytania (zob. wśród wielu wyroki z: 29 października 2002 r., sygn. P 19/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 67, cz. IV; 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12, cz. III, pkt 2).

Z tego względu w każdej sprawie konieczne jest rekonstruowanie zgłoszonego przez pytający sąd zarzutu niekonstytucyjności i wzorców kontroli łącznie z treści *petitum* pytania prawnego i jego uzasadnienia. Niemniej Trybunał nie może orzekać o przepisach, które wyrażają treści normatywne w ogóle niewskazane jako przedmiot kontroli przez podmiot inicjujący postępowanie.

1.5. W niniejszej sprawie Trybunał uznał, że z pytania prawnego wynika ponad wszelką wątpliwość, że *de facto* wzorcem kontroli w rozpatrywanej sprawie jest zasada proporcjonalności wynikająca z art. 2 Konstytucji. Pytający sąd w istocie zarzucił art. 96 § 3 k.w. nieproporcjonalną restrykcyjność i ten właśnie zarzut w pewnej mierze uzasadnił.

1.6. Ponadto pytający sąd postawił zarzut niezgodności art. 96 § 3 k.w. z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zarzut ten pytający sąd również w pewnym stopniu uzasadnił.

1.7. Konkludując, Trybunał stwierdza, że w niniejszej sprawie przeprowadzi kontrolę art. 96 § 3 k.w. z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami proporcjonalności i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

2. Przedmiot kontroli.

2.1. Pytający sąd jako przedmiot kontroli wskazał art. 96 § 3 k.w. stanowiący, że:

„Tej samej karze podlega, kto wbrew obowiązkowi nie wskaże na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie”.

Przepis ten został wprowadzony do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 225, poz. 1466, ze zm.; dalej: ustawa z 29 października 2010 r.), która weszła w życie, z wyjątkiem kilku przepisów, 31 grudnia 2010 r.

2.2. Celem ustawy z 29 października 2010 r. było ograniczenie liczby wypadków drogowych w Polsce oraz ich ofiar, w wyniku efektywnego systemu automatycznej kontroli prędkości pojazdów. W roku 2008 wydarzyło się 49054 wypadków drogowych, w których straciło życie 5437 osób, a 62097 zostało rannych. Rok później wydarzyło się 44196 wypadków drogowych: życie straciło 4572 osoby, a 56046 zostało rannych (zob. druk sejmowy nr 3179/VI kadencja Sejmu, s. 11).

2.3. W uzasadnieniu projektu ustawy projektodawcy wskazali m.in., że:

„Pomimo spadku w 2009 r. w porównaniu do roku 2008 bezwzględnej liczby wypadków i ich ofiar niestety zarówno ofiarochłonność na polskich drogach, jak i liczba zabitych na 100 wypadków należą do najwyższych w Europie. Wskaźnik liczby rannych na 100 wypadków w 2009 roku wyniósł 126,8, a zabitych 10,3. W roku 2008 wskaźniki te wynosiły odpowiednio 126,6 i 11,1. Dla porównania wskaźnik zabitych na 100 wypadków wynosi w Wielkiej Brytanii 1,7, w Austrii 1,8, w Niemczech 1,6. (...) Duża liczba wypadków, a przede wszystkim liczba ich ofiar śmiertelnych utrzymuje się na zbliżonym poziomie od wielu lat. Analiza zagrożeń wskazuje, że blisko 80% wypadków drogowych spowodowanych jest błędem kierujących. Główną przyczyną wypadków spowodowanych przez kierowców niezmiennie jest nadmierna prędkość: przekraczanie jej dopuszczalnych wartości lub jej niedostosowanie do panujących na drodze warunków. (...)”

Czynników warunkujących bezpieczeństwo na drogach jest oczywiście wiele. Wśród najważniejszych wymienić należy infrastrukturę drogową, zachowanie uczestników ruchu oraz nadzór wykonywany przez uprawnione formacje i służby. Stwierdzić bowiem należy, iż z poprawą bezpieczeństwa będziemy mieć do czynienia dopiero wtedy, gdy na istniejącej – i stale rozbudowywanej – sieci dróg wdrożony zostanie skuteczny system egzekwowania od kierowców właściwych zachowań, w tym w szczególności w zakresie przestrzegania przepisów ruchu drogowego obejmujących także przepisy dotyczące stosowania się do ograniczeń dopuszczalnych prędkości maksymalnych. (...)”

Statystyki wypadków jednoznacznie ukazują zależność pomiędzy średnimi prędkościami pojazdów, a liczbą i skutkami wypadków drogowych. Spadek średniej prędkości o 5% powoduje redukcję liczby wypadków o 10% oraz zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych o 20%. Jednocześnie wzrost średnich prędkości skutkuje odpowiednim wzrostem tak liczby wypadków jak i ich ofiar, w tym w szczególności ofiar śmiertelnych. Powyższe dane potwierdza przykład Włoch. W okresie roku od uruchomienia na włoskich autostradach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem «TUTOR» liczba wypadków spadła o 19%, liczba rannych o 27%, zaś liczba zabitych o 51%! Powyższe dane dotyczą wypadków na wszystkich autostradach pomimo, iż system swym zasięgiem obejmuje obecnie około połowę ich długości! (...)”

Od szeregu lat główną przyczyną wszystkich wypadków jest niedostosowanie prędkości do warunków ruchu. Prawie co trzeci wypadek związany jest z nadmierną prędkością jazdy a ich skutkiem jest aż 46,6% zabitych. Ratowanie życia ludzkiego na drogach to w ogromnej mierze również dążenie do ograniczenia rzeczywistej prędkości ruchu pojazdów. Przeciwdziałanie zjawisku jazdy z nadmierną prędkością wymaga kompleksowego podejścia do zagadnienia, z którego głównym elementem działania powinno być stworzenie skutecznego systemu automatycznej kontroli prędkości” (s. 15-17).

2.4. Ustawa z 29 października 2010 r. wyznacza podstawy prawne systemu automatycznej kontroli prędkości pojazdów. W tym kontekście należy oceniać art. 96 § 3 k.w., który był jednym z wielu przepisów tej ustawy. Projektodawcy wiedzieli, że dodany § 3 art. 96 k.w. nie statuuje nowego wykroczenia, lecz jedynie porządkuje dotychczasowe unormowania. W uzasadnieniu projektu ustawy projektodawcy stwierdzili, że:

„Objęte zakresem projektowanego art. 96 § 3 wykroczenie obecnie jest karane na podstawie przepisu art. 97 Kodeksu wykroczeń. W związku z nowelizacją art. 78 ustawy – Prawo o ruchu drogowym (art. 1 pkt 2 projektu) celem w katalogu wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji było jednolite uregulowanie tego wykroczenia” (tamże, s. 30).

2.5. Obowiązek wskazania komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania unormowany jest w art. 78 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.; dalej: p.r.d.), który stanowi, że:

„Właściciel lub posiadacz pojazdu jest obowiązany wskazać na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, chyba że pojazd został użyty wbrew jego woli i wiedzy przez nieznaną osobę, czemu nie mógł zapobiec”.

Obowiązek taki przewidywał również art. 60 ust. 3, a później art. 61 ust. 3 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 1992 r. Nr 11, poz. 41, ze zm.). Sankcja za niespełnienie obowiązku wyznaczonego w art. 78 ust. 4 p.r.d. nie została wprowadzona przez ustawodawcę dopiero w art. 96 § 3 k.w. Przed wejściem w życie ustawy z 29 października 2010 r. nie ulegało wątpliwości, że naruszenie art. 78 ust. 4 p.r.d. jest wykroczeniem. W literaturze prawniczej nie było tylko zgody co do tego, czy osoba, która na żądanie uprawnionego organu nie wskazała, komu powierzyła pojazd do kierowania lub używania, popełnia wykroczenie określone w art. 65 § 2 czy w art. 97 k.w. (zob. R.A. Stefański, komentarz do art. 96, [w:] *Wykroczenia drogowe. Komentarz*, Lex 2011, teza 2.3).

2.6. W postanowieniu z 29 czerwca 2010 r., sygn. akt I KZP 8/10 (OSNKW nr 9/2010, poz. 76), Sąd Najwyższy (dalej: SN) opowiedział się za sankcjonowaniem niewywiązania się z obowiązku nałożonego w art. 78 ust. 4 p.r.d. na podstawie art. 97 k.w. W orzeczeniu tym SN jednoznacznie stwierdził, że:

„1) Niewskazanie przez właściciela lub posiadacza pojazdu, na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w okolicznościach, o których mowa w art. 78 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (...), może stanowić wykroczenie określone w art. 97 k.w.

2) W sytuacji gdy z natury «innych przepisów» zawartych w aktach prawnych dotyczących bezpieczeństwa lub porządku ruchu na drogach publicznych wynika, że wymagane jest umyślne zachowanie, to wykroczenie określone w art. 97 k.w. może zostać popełnione tylko umyślnie” (zob. także wyrok SN z 12 października 2011 r., sygn. akt V KK 137/11, Lex nr 1044070).

Zdaniem R.A. Stefańskiego, wątpliwości co do tego, na jakiej podstawie sankcjonować naruszenie art. 78 ust. 4 p.r.d., rozwiła nowelizacja art. 97 k.w. dokonana przez art. 4 pkt 9 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 1018, ze zm.). Zgodnie ze zmienionym art. 97 k.w. karze grzywny do 3000 złotych albo karze nagany podlega także właściciel lub posiadacz pojazdu, który wykracza przeciwko innym przepisom p.r.d. lub przepisom wydanym na jej podstawie (tamże).

2.7. Po wejściu w życie ustawy z 29 października 2010 r. niewywiązanie się z obowiązku wskazania, komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania, powinno być jednak kwalifikowane na podstawie art. 96 § 3 k.w., a nie art. 97 k.w. Zgodnie z poglądami przedstawicieli doktryny oraz stanowiskiem SN art. 97 k.w. jest bowiem przepisem subsydiarnym wobec poprzedzających go przepisów rozdziału XI k.w., tj. art. 84-96a k.w., o czym świadczy użyte w tym przepisie wyrażenie „przeciwko innym przepisom” (zob. A. Bachrach, *Przestępstwa i wykroczenia drogowe w nowym prawie polskim*, Warszawa 1974, s. 452; W. Radecki, [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 609 oraz wyrok SN z 1 grudnia 2000 r., sygn. akt V KKN 445/00, Lex nr 50911, z krytyczną glosą R.A. Stefańskiego, „Państwo i Prawo” z. 8/2001, s. 107-110).

2.8. Trybunał stwierdza, że w obowiązującym stanie prawnym obowiązek wskazania, komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania, wynika z art. 78 ust. 4 p.r.d. Po wejściu w życie ustawy z 29 października 2010 r. niewywiązanie się z obowiązku wskazania, komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania, powinno być kwalifikowane na podstawie art. 96 § 3 k.w., który jako przepis podstawowy – na mocy reguły *primaria derogat legi subsidiariae* – wyłącza zastosowanie art. 97 k.w. O subsydiarności art. 97 k.w. świadczy użycie przez ustawodawcę wyrażenia „innym przepisom ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu

drogowym lub przepisom wydanym na jej podstawie". Art. 97 k.w. sankcjonuje zatem naruszenie innych przepisów p.r.d. lub przepisów wydanych na jej podstawie niż te, które penalizują wcześniejsze przepisy rozdziału XI k.w., tj. art. 84-96a k.w.

3. Kwestia zgodności art. 96 § 3 k.w. z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności.

3.1. Pytający sąd, uzasadniając zarzut nadmiernej represyjności art. 96 § 3 k.w., wskazał, że właściciel lub posiadacz pojazdu ma „bezwzględny obowiązek (przepisy nie przewidują żadnych wyjątków) zademonstrować na żądanie uprawnionych organów (...) kto w danym miejscu i czasie prowadził pojazd”.

3.1.1. Odnosząc się do tego twierdzenia, Trybunał stwierdza, że nie znajduje to potwierdzenia w obowiązującym stanie prawnym. Zgodnie z art. 78 ust. 4 p.r.d. właściciel lub posiadacz pojazdu nie mają bowiem obowiązku wskazania, komu powierzyli pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, jeżeli pojazd został użyty wbrew ich woli i wiedzy przez nieznaną osobę, czemu nie mogli zapobiec. W sytuacji użycia pojazdu wbrew woli i wiedzy właściciela lub posiadacza pojazdu przez nieznaną osobę, czemu nie mogli zapobiec, nie dochodzi w ogóle do spełnienia znamion wykroczenia określonego w art. 96 § 3 k.w. Właściciel lub posiadacz pojazdu, nie wskazując, komu powierzyli pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, jeżeli pojazd został użyty wbrew ich woli i wiedzy przez nieznaną osobę, czemu nie mogli zapobiec, nie zachowują się, jak wymaga tego art. 96 § 3 k.w., „wbrew obowiązkowi”.

W taki też sposób art. 96 § 3 k.w. interpretują sądy. W postanowieniu z 26 września 2012 r., sygn. akt VIII Kz 444/12 (<http://bialystok.so.gov.pl/orzecznictwo.html>), Sąd Okręgowy w Białymstoku stwierdził, że „(...) ustawodawca przewidział możliwość niewskazania wbrew obowiązkowi przez zobowiązanego osoby kierującej lub używającej dany pojazd w oznaczonym czasie jedynie pod warunkiem wykazania, że pojazd ten został użyty po pierwsze wbrew woli i wiedzy w/w, po drugie przez nieznaną osobę, po trzecie w/w nie mógł temu zapobiec. Warunki te muszą zostać spełnione łącznie”.

Odpowiedzialność za wykroczenie określone w art. 96 § 3 k.w. zostanie wyłączona także w sytuacji, gdy właściciel lub posiadacz pojazdu uchylił się od obowiązku wskazania, komu powierzyli pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie w ramach prawa do obrony na podstawie art. 74 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) w związku z art. 20 § 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.; dalej: k.p.w.). Właściciel lub posiadacz pojazdu nie mają zatem obowiązku wskazania, komu powierzyli pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, jeżeli sami tym pojazdem kierowali lub go używali i dopuścili się np. wykroczenia przekroczenia prędkości zarejestrowanego za pomocą urządzenia rejestrującego (zob. R.A. Stefański, komentarz do art. 96, [w:] *Wykroczenia drogowe...*, teza 7.8).

3.1.2. Pytający sąd kwestionuje konstytucyjność niewyłączenia odpowiedzialności za wykroczenie określone w art. 96 § 3 k.w. w sytuacji, gdy wskazanie, komu został powierzony pojazd, naraziłoby osobę najbliższą właścicielowi lub posiadaczowi pojazdu na odpowiedzialność wykroczeniową. Jest to zdaniem pytającego sądu nieproporcjonalne ograniczenie. W tym kontekście pytający sąd wskazał, że nawet art. 240 § 2 i 3 k.k. przewidują wyjątki od odpowiedzialności karnej za przestępstwo określone w art. 240 § 1 k.k. Tymczasem właściciele czy też posiadacze pojazdów nie mogą uchylić się od odpowiedzialności za wykroczenie stypizowane w art. 96 § 3 k.w., „gdy fotoradar rejestruje przekroczenie dopuszczalnej prędkości przez np. ich osoby najbliższe”.

3.1.3. W uchwale z 30 listopada 2004 r., sygn. akt I KZP 26/04 (OSNKW nr 11-12/2004, poz. 102) SN uznał, że:

„(...) odpowiednie stosowanie – z mocy art. 41 § 1 k.p.s.w. [k.p.w.] – w postępowaniu w sprawach o wykroczenia art. 183 § 1 k.p.k., w jego brzmieniu od dnia 1 lipca 2003 r., nie oznacza, aby osoba przesłuchiwana w charakterze świadka w sprawie o wykroczenie mogła odmówić odpowiedzi na pytanie także wtedy, gdy odpowiedź taka narażałaby osobę jej najbliższą na odpowiedzialność za wykroczenie. Może to uczynić jedynie wówczas, gdy odpowiedź ta mogłaby narazić osobę dla świadka najbliższą na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. W konsekwencji, także osoba rozpytywana w sposób pozaprocesowy przez uprawniony organ, żądający od niej informacji, którą z mocy przepisu szczególnego ma obowiązek przekazać temu organowi, może odmówić udzielenia odpowiedzi, czyli nie udzielić określonej wiadomości, tylko wówczas, gdy owa odpowiedź (informacja) mogłaby narazić osobę jej najbliższą na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, a nie za wykroczenie. Ustawodawca dopuszcza zatem możliwość postawienia świadka w sytuacji konfliktowej, tak w postępowaniu karnym, jak i w innym postępowaniu, w którym art. 183 § 1 k.p.k. ma zastosowanie, w tym i w sprawach o wykroczenia. Uznaje jednak, że ze względu na wagę wykroczeń nie

jest to konflikt na tyle istotny, aby zasługiwał na potraktowanie takie samo, jak obawa narażenia siebie lub osoby najbliższej na odpowiedzialność za przestępstwo”.

3.1.4. Trybunał stwierdza, że wyłączenie odpowiedzialności za wykroczenie określone w art. 96 § 3 k.w. jest możliwe w sytuacji, gdy udzielenie odpowiedzi, komu został powierzony pojazd mogłoby narazić osobę najbliższą właścicielowi lub posiadaczowi pojazdu na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Natomiast możliwość narażenia na odpowiedzialność za wykroczenie nie wyłącza obowiązku właściciela lub posiadacza pojazdu wskazania osoby najbliższej na żądanie właściwego organu, jeżeli dopuściła się ona wykroczenia, kierując powierzonym jej pojazdem lub go używając.

3.1.5. Wyłączenie odpowiedzialności za wykroczenie określone w art. 96 § 3 k.w. w sytuacji, gdy wskazanie, komu został powierzony pojazd, mogłoby narazić osobę najbliższą właścicielowi lub posiadaczowi pojazdu na odpowiedzialność wykroczeniową, wymaga wyraźnej podstawy prawnej w odrębnym przepisie k.w., analogicznie, jak w przywołanych przez pytający sąd art. 240 § 2 i 3 k.k. Jednocześnie pytający sąd nie kwestionował zgodności z Konstytucją art. 183 § 1 k.p.k., który stosuje się odpowiednio, na mocy art. 41 § 1 k.p.w., w sprawie o każde wykroczenie, a więc także o wykroczenie określone w art. 96 § 3 k.w.

3.1.6. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK pytanie prawne musi zawierać m.in. określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części, co w praktyce oznacza konieczność wskazania przepisów prawnych, z których można zrekonstruować kwestionowaną normę prawną. Na sądzie, który występuje z pytaniem prawnym ciąży zatem obowiązek wskazania stosownych przepisów wyrażających kwestionowaną normę prawną. Pytający sąd zakwestionował tylko art. 96 § 3 k.w. Tymczasem zarzut, że ustawodawca nie wyłączył odpowiedzialności za wykroczenie w sytuacji, gdy wskazanie, komu został powierzony pojazd, mogłoby narazić osobę najbliższą właścicielowi lub posiadaczowi pojazdu na odpowiedzialność wykroczeniową wymagałoby wskazania nie tylko art. 96 § 3 k.w. Wówczas tylko Trybunał mógłby orzec czy treść art. 96 § 3 k.w. jest wyrazem zaniechania ustawodawczego (co stanowi suwerenną decyzję ustawodawcy), czy też skutkiem pominięcia ustawodawczego.

3.1.7. Z tej racji Trybunał postanowił, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzyć postępowanie co do kontroli niewyłączenia odpowiedzialności za wykroczenie określone w art. 96 § 3 k.w. w sytuacji, gdy wskazanie, komu został powierzony pojazd, mogłoby narazić osobę najbliższą właścicielowi lub posiadaczowi pojazdu na odpowiedzialność wykroczeniową. Wydanie wyroku w tym zakresie jest bowiem niedopuszczalne.

3.2. Pytający sąd wskazał, że obowiązek zawiadomienia organu powołanego do ścigania przestępstw o dokonaniu czynu zabronionego, wynikający z art. 240 § 1 k.k., dotyczy enumeratywnie wymienionych najpoważniejszych przestępstw, a ponadto w art. 240 § 2 i 3 k.k. ustawodawca przewidział od niego wyjątki. Obowiązek niezwłocznego zawiadomienia prokuratora lub Policji o popełnieniu określonych przestępstw nakłada również art. 304 § 2 k.p.k., ale obowiązek ten adresowany jest tylko do instytucji państwowych i samorządowych, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu. Wprowadzenie art. 96 § 3 k.w. świadczy o tym, że dla ustawodawcy „uchylenie się przez właściciela lub posiadacza pojazdu od denuncjacji kto w danym miejscu i czasie prowadził pojazd rodzi groźniejsze dla porządku publicznego skutki, niż zaniechanie przez obywatela zawiadomienia o przestępstwie polegającym np. na rozboju, w tym z użyciem broni, kradzieży z włamaniem, handlu narkotykami, zgwałceniu, także zbiorowym czy ze szczególnym okrucieństwem, pobiciu, także śmiertelnym” (s. 6 pytania prawnego).

Jak zauważył pytający sąd „waga przestępstw, enumeratywnie wymienionych w art. 240 § 1 [k.k.] (stopień ich społecznej szkodliwości), jak i innych przestępstw określonych w kodeksie karnym czy ustawach szczególnych (...) jest nieporównywalnie wyższa, od wagi czy stopnia społecznej szkodliwości każdego wykroczenia (nie mówiąc już o wykroczeniach z Rozdziału XI [k.w.], czyli przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji)”.

Z tych względów, zdaniem tego sądu, poważne wątpliwości budzi racjonalność i adekwatność art. 96 § 3 k.w., który jest nieproporcjonalnie restrykcyjny dla potencjalnych sprawców.

3.2.1. Odnosząc się do argumentów pytającego sądu, Trybunał stwierdza, że art. 96 § 3 k.w. nie nakłada obowiązku „denuncjacji”, ale sankcjonuje zachowanie polegające na niewskazaniu na żądanie uprawnionego organu, komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie.

Na marginesie Trybunał zauważa, że dla celów perswazyjnych, pytający sąd posługuje się terminem absolutnie nieadekwatnym do treści art. 96 § 3 k.w. i zabronionego zachowania. „Denuncjacja” wiąże się bowiem z tajną kolaboracją z okupantami podczas II wojny światowej lub z komunistyczną policją polityczną.

3.2.2. Wskazanie na żądanie uprawnionego organu, komu właściciel lub posiadacz pojazdu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, nie przesądza jeszcze o ewentualnej odpowiedzialności wskazanej osoby za wykroczenie. Odmowa może jednak skutkować odpowiedzialnością właściciela lub posiadacza pojazdu za wykroczenie określone w art. 96 § 3 k.w.

Powołane przez pytający sąd art. 240 § 1 k.k. i art. 304 § 2 k.p.k. nakładają obowiązek zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, a więc czynu o istotowo innym charakterze, zagrożonym jakościowo inną sankcją. Trafnie zwróciła na to uwagę Marszałek Sejmu.

3.2.3. Jak już stwierdził Trybunał w cz. III, pkt 2 niniejszego uzasadnienia, niewywiązanie się z obowiązku wskazania, komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, było sankcjonowane przed wprowadzeniem art. 96 § 3 k.w. Ustawodawca, typizując w art. 96 § 3 k.w. zachowanie, polegające na uchybieniu obowiązkowi wskazania, komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, sprecyzował tylko podstawę karania za naruszenie art. 78 ust. 4 p.r.d. Taki zabieg legislacyjny koresponduje z *ratio legis* ustawy z 29 października 2010 r., na mocy której wprowadzono art. 96 § 3 k.w. do porządku prawnego. Celem ustawy z 29 października 2010 r. było ograniczenie liczby wypadków drogowych oraz liczby ich śmiertelnych i trwale okaleczonych ofiar za pomocą nowoczesnego, sprawdzonego w innych państwach Unii Europejskiej efektywnego systemu automatycznej kontroli prędkości pojazdów. Osiągnięcie tego celu nie byłoby możliwe bez przepisów pozwalających skuteczniej egzekwować przestrzeganie przez kierujących pojazdami p.r.d.

3.2.4. Trafnie podniosła Marszałek Sejmu, że brak karnoprawnego zabezpieczenia art. 78 ust. 4 p.r.d. prowadziły do tego, że obowiązek wskazania, komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, byłby powszechnie ignorowany, stając się martwą literą prawa. W konsekwencji ustalanie sprawców przestępstw i wykroczeń drogowych w wielu przypadkach byłoby w ogóle niemożliwe, a efekt zapobiegawczy i wymuszający przestrzeganie przepisów o bezpieczeństwie w ruchu drogowym z użyciem radarów praktycznie żaden. Brak art. 96 § 3 k.w. spowodowałby, że w sytuacji naruszenia przepisów p.r.d. utrwalonego za pomocą urządzenia rejestrującego właściciele lub posiadacze pojazdu notorycznie uchylaliby się od obowiązku wskazania, komu powierzyli pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie. W konsekwencji system automatycznej kontroli prędkości pojazdów nie spełniłby zakładanego celu, tzn. wymuszania przestrzegania ograniczeń prędkości i tym samym ograniczenia liczby wypadków drogowych oraz ich ofiar.

Racjonalny ustawodawca, dążąc do zakładanego celu, musi tak konstruować przepisy prawne, by odtwarzane z nich normy nakazujące określone zachowania były następnie realizowane. Zdaniem Trybunału: „Tam, gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, iż przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne. (...) Art. 83 Konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Można zatem przyjąć, że w granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku” (wyrok z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110, cz. III, pkt 4.2 i powołane tam wyroki).

3.2.5. Sankcja za naruszenie art. 78 ust. 4 p.r.d. w postaci grzywny jest najmniej uciążliwym środkiem prowadzącym do zapewnienia ochrony życia i zdrowia osób uczestniczących w ruchu drogowym w Polsce. Zwiększenie liczby funkcjonariuszy Policji czy też innych właściwych organów o charakterze policyjnym może być tylko z pozoru oceniane jako środek mniej uciążliwy. W praktyce takie rozwiązanie mogłoby okazać się z różnych względów kosztowniejsze dla istotnej poprawy bezpieczeństwa na drogach, a co istotniejsze, rodzić u obywateli poczucie wprowadzania elementów „państwa policyjnego”, z natury rzeczy stwarzających zagrożenia dla wolności i praw.

3.2.6. W kontekście kontroli konstytucyjności art. 96 § 3 k.w. również – pozornie – za mniej uciążliwy środek może być uznane poprawienie jakości obrazu rejestrowanego za pomocą fotoradarów w taki sposób, by nie było wątpliwości co do tożsamości osoby kierującej lub używającej pojazd. Należy jednak wziąć pod uwagę, że fotoradary rejestrują nie tylko obraz przodu pojazdu, ale także jego tyłu. Zdjęcie przedstawiające tył pojazdu nie umożliwi identyfikacji osoby kierującej lub używającej pojazd chociażby było najwyższej możliwej jakości. Przystosowanie urządzeń rejestrujących do robienia zdjęć nie tylko nadjeżdżającym pojazdom, ale również tym, które minęły to urządzenie, sprawia, że kierowca pojazdu musi przestrzegać przepisów p.r.d. na całym obszarze objętym zasięgiem fotoradaru. Tym samym poprawienia jakości obrazu rejestrowanego za pomocą fotoradarów, chociaż wskazane, nie można uznać za środek, który mógłby zastąpić art. 96 § 3 k.w. Co jednak ważniejsze, poprawienie jakości obrazu rejestrowanego za pomocą fotoradarów nie zapobiegłoby naruszeniom przepisów p.r.d. przez kierowców, których twarz byłaby w jakikolwiek sposób zasłonięta, np. nakryciem głowy, okularami przeciwsłonecznymi, maską czy nawet dłonią.

3.2.7. Oceniając, czy wprowadzona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków oraz czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela, Trybunał stwierdza, że w 2003 r., a więc jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, były u nas zarejestrowane, według danych Głównego Urzędu Statystycznego, 15 525 733 pojazdy. W tymże roku wydarzyło się, według danych Komendy Głównej Policji, 51 078 wypadków drogowych,

to znaczy, że co 304 pojazd brał udział w wypadku drogowym. W wypadkach tych zginęło 5640 osób, a więc jeden zabity człowiek przypadał na 2753 zarejestrowane pojazdy. W tymże roku rannych zostało w wypadkach drogowych 63 900 osób, czyli był jeden ranny na 243 pojazdy. W roku 2009, a więc przed wprowadzeniem do porządku prawnego kwestionowanego przepisu k.w. i przed zainstalowaniem na drogach sieci fotoradarów, liczby te przedstawiały się następująco: 22 024 697 zarejestrowanych pojazdów; 44196 wypadków drogowych, w których zginęły 4572 osoby i zostało rannych 56 046 osób. Jeden wypadek przypadał zatem na 518 pojazdów; jedna ofiara śmiertelna na 4817 pojazdów oraz jedna ofiara ranna na 392 pojazdy. W 2012 r., a więc w drugim pełnym roku obowiązywania kwestionowanego przepisu i funkcjonowania sieci fotoradarów liczby te wynosiły: 24 876 000 zarejestrowanych pojazdów oraz 37046 wypadków drogowych, z których co 671 brał udział w wypadku drogowym, w których na jedną śmiertelną ofiarę przypadało 7246 pojazdów, a na jedną ranną osobę – 543 pojazdy. Liczby te wskazują, że mimo znaczącego wzrostu liczby zarejestrowanych pojazdów w stosunku do 2003 r. – o 42% w 2009 r. oraz o 60% w 2012 r. – liczba wypadków drogowych w przeliczeniu na jeden pojazd – w porównaniu z rokiem 2003 – była w tych dwóch latach odpowiednio niższa o 14% oraz o 27%. Liczba ludzi rannych spadła odpowiednio o 1,63 razy oraz o 2,23 razy; zaś liczba ludzi zabitych spadła odpowiednio o 1,75 razy oraz o 2,63 razy na jeden pojazd.

Bez wątplenia u źródeł tej jakościowej poprawy (choć w porównaniu ze średnią unijną – dalej jeszcze nie-satysfakcjonującej) bezpieczeństwa na drogach publicznych w naszym państwie leży również w ostatnich kilku latach rozwój sieci dróg ekspresowych oraz autostrad. Jednakże spadek o około dwa i pół raza liczby ludzi zabitych oraz rannych na drogach w ciągu ostatnich 10 lat wiąże się także z zainstalowaniem sieci fotoradarów przy drogach oraz wprowadzeniem do k.w. art. 96 § 3. Taka zmiana jest w pełni zgodna z naczelną zasadą konstytucyjną takiego kształtowania porządku prawnego, który będzie sprzyjał ochronie życia i zdrowia obywateli (art. 38 i art. 68 ust. 1 Konstytucji).

3.2.8. Trybunał nie przyjmuje także oceny pytającego sądu, że sankcja przewidziana w art. 96 § 3 k.w. jest niekonstytucyjnie restrykcyjna. Wykroczenie określone w art. 96 § 3 k.w. zagrożone jest wyłącznie karą grzywny, która może wynosić – zgodnie z art. 24 § 1 k.w. – od 20 do 5000 zł. Ustawodawca spośród wielu możliwych sposobów sankcjonowania obowiązku wyznaczonego w art. 78 ust. 4 p.r.d. wybrał zatem taki, który jest umiarkowany i proporcjonalny do celu. Po pierwsze, ustawodawca wprowadził tu odpowiedzialność wykroczeniową, nie zaś karną. Po drugie, w ramach wprowadzonej odpowiedzialności wykroczeniowej, sięgnął wyłącznie do kary grzywny, rezygnując przy tym z surowszych kar za wykroczenia, jakimi są areszt i ograniczenie wolności.

3.2.9. Zarzutowi nadmiernej restrykcyjności art. 96 § 3 k.w. przeczy również sposób jego stosowania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego (dalej: GITD), która podlegała m.in. kontroli Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznej Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK).

W projekcie Informacji ze stycznia 2014 r. o wynikach kontroli instalowania i wykorzystania przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych (dalej: projekt informacji NIK), inspektorzy NIK ustalili, że:

„Na podstawie 1 172 950 zdjęć wykonanych przez urządzenia rejestrujące będące w dyspozycji GITD, które zostały zakwalifikowane do dalszego procedowania, wg stanu na 30 czerwca 2013 r. wysłano 739 796 wezwań do kierujących pojazdami z prośbą o wypełnienie i odesłanie wybranego wariantu oświadczenia. Wybrane przez kierujących warianty odpowiedzi dotyczyły:

- przyjęcia mandatu i punktów za niestosowanie się do ograniczenia prędkości (tj. za czyn wymieniony w art. 92a Kodeksu Wykroczeń) – 161 109 odpowiedzi;
- odmowy wskazania kierującego pojazdem (tj. czynu wymienionego w art. 96 § 2 Kodeksu Wykroczeń) – 102 533 odpowiedzi;
- wskazania innej osoby kierującej pojazdem – 39 347 odpowiedzi;
- odmowy przyjęcia mandatu karnego za wykroczenia wymienione odpowiednio w art. 92a (1753 odpowiedzi) i 96 § 3 Kodeksu Wykroczeń (897 odpowiedzi).

(...)

Wg stanu na 30 czerwca 2013 r., w wyniku postępowań prowadzonych, w związku z ujawnionymi za pomocą urządzeń rejestrujących naruszeniami przepisów ruchu drogowego w zakresie przekraczania dopuszczalnej prędkości GITD:

- nałożył 151 193 mandaty na kwotę 33 870,7 tys. zł za wykroczenie wymienione w art. 92a Kodeksu Wykroczeń;
- nałożył 98 642 mandaty na kwotę 32 702,2 tys. zł za wykroczenie wymienione w art. 96 § 3 Kodeksu Wykroczeń;

– skierował do sądów 2037 i 906 wniosków o ukaranie w sprawie wykroczeń wymienionych odpowiednio w art. 92a oraz 96 § 3 Kodeksu Wykroczeń;

– w stosunku do 90 kierowców ograniczono się do zastosowania pouczenia” (s. 36-37 projektu informacji NIK).
(...)

„Wg stanu na 30 czerwca 2013 r. GITD skierował do sądów 906 wniosków o ukaranie w sprawie czynu wymienionego w art. 96 § 3 Kodeksu Wykroczeń, tj. odmowy wskazania kierującego pojazdem w momencie popełnienia wykroczenia. W przypadku 141 z ww. spraw (16%) sądy odmówiły rozpatrzenia wniosków wskazując, że Główny Inspektor Transportu Drogowego nie jest podmiotem uprawnionym do kierowania wnioskami o ukaranie i występowania z oskarżeniem w sprawach wymienionych w art. 96 § 3 Kodeksu Wykroczeń. W stosunku do ww. orzeczeń GITD złożył 95 zażaleń, z których 44 zostały rozpatrzone pozytywnie, natomiast w 51 przypadkach sądy utrzymały pierwotne postanowienia” (s. 40-41 projektu informacji NIK).

Ponadto NIK zauważyła, że:

„Konstrukcja prawna wykroczenia powoduje, że warunkiem odpowiedzialności sprawcy za czyn jest przypisanie mu winy (art. 1 § 2 Kodeksu Wykroczeń). Stwarza to w szczególności wyzwania w przypadku o którym mowa w art. 96 § 3 Kodeksu Wykroczeń. Jak wskazuje GITD, ze zgromadzonych doświadczeń wynika, że ponad 60% wezwanych właścicieli pojazdów wskazuje jako prowadzących pojazd kolejne osoby lub osoby zamieszkałe poza granicami RP. Ostatecznie ustalenie sprawcy wykroczenia oraz ukaranie go mandatem jest procesem długotrwałym, a wykorzystywanie tego rodzaju praktyk po długiej wymianie korespondencji kończą się skierowaniem sprawy do sądu. (...) Ponadto czynnikiem utrudniającym w tym przypadku dochodzenie odpowiedzialności sprawcy wynika z, częstokroć wyrażanej w literaturze przedmiotu oraz judykaturze wykładni art. 96 § 3 Kodeksu Wykroczeń, zgodnie z którą niewskazanie przez właściciela pojazdu podmiotu, któremu powierzony pojazd do kierowania lub używania [w] określonym czasie, może być popełnione wyłącznie jako wykroczenie umyślne. Przyjęcie takiej wykładni powoduje, że konieczne staje się udowodnienie właścicielowi pojazdu celowego wprowadzenia w błąd organów państwa, poprzez twierdzenie, że nie potrafi wskazać kierującego pojazdem. Udowodnienie tej przesłanki jest bardzo trudne, a niejednokrotnie niemożliwe w praktyce. Równocześnie jednak należy mieć także na względzie sytuacje, gdy dany pojazd jest wykorzystywany w danym okresie przez wiele osób, a właściciel nie prowadzi ewidencji jego wykorzystania. W tak[im] przypadku, wraz z upływem czasu, właściciel pojazdu może, nawet mimo dołożenia należytej staranności, nie być w stanie wskazać, kto w danym momencie użytkował jego pojazd” (s. 44 projektu informacji NIK).

Z ustaleń NIK wynika zatem, że średnia grzywna nałożona na właściciela lub posiadacza pojazdu za niewskazanie na żądanie GITD, komu powierzony pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, wyniosła niecałe 332 zł. Kontrola NIK potwierdza również, że wykroczenie stypizowane w art. 96 § 3 k.w. ścigane jest wyłącznie jako wykroczenie umyślne. Zawsze zatem w postępowaniu wykroczeniowym konieczne jest udowodnienie właścicielowi lub posiadaczowi pojazdu, że celowo wprowadził w błąd organy państwa w sytuacji, gdy mimo wezwania nie wskazał kierującego pojazdem.

3.2.10. Konkludując powyższe, Trybunał stwierdza, że art. 96 § 3 k.w. jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności.

4. Kwestia zgodności art. 96 § 3 k.w. z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

4.1. Pytający sąd odwołał się do zaobserwowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO) sposobu stosowania prawa, polegającego na tym, że właściciel lub posiadacz pojazdu wezwany przez właściwy organ do wskazania, komu powierzony pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, „albo przyjmie mandat za popełnione wykroczenie, albo poniesie odpowiedzialność za niewskazanie osoby, która kierowała tym pojazdem”. Obywatele wpadają więc w „swoistą pułapkę zastawioną przez prawo”, co narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

4.2. Odnosząc się do tego argumentu, Trybunał stwierdza, że zaobserwowany przez RPO sposób stosowania prawa, na który powołuje się pytający sąd, nie ma jakichkolwiek podstaw w przepisach, a nawet jest z nimi sprzeczny. Zgodnie z art. 97 § 1 pkt 3 zdaniem pierwszym k.p.w.: „W postępowaniu mandatowym, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, funkcjonariusz uprawniony do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego może ją nałożyć jedynie, gdy: (...) stwierdzi popełnienie wykroczenia za pomocą przyrządu kontrolno-pomiarowego lub urządzenia rejestrującego, a sprawca nie został schwytany na gorącym uczynku lub bezpośrednio potem, i nie

zachodzi wątpliwość co do sprawcy czynu – w tym także, w razie potrzeby, po przeprowadzeniu w niezbędnym zakresie czynności wyjaśniających, podjętych niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia (...).”

Gdy wykroczenie drogowe zostanie utrwalone za pomocą urządzenia rejestrującego (fotoradaru), to ukaranie sprawcy mandatem karnym dopuszczalne jest jedynie wówczas, gdy nie ma wątpliwości co do jego tożsamości. Jeżeli organ nie ma wątpliwości, kto jest sprawcą wykroczenia drogowego, to nie może jednocześnie podejmować czynności zmierzających w kierunku ujawnienia innego sprawcy tego wykroczenia, żądając od właściciela (posiadacza) pojazdu wskazania, komu powierzył pojazd do kierowania (używania) w oznaczonym czasie. Z drugiej strony, jeżeli organ ma wątpliwości co do tego, czy sprawcą wykroczenia przekroczenia dopuszczalnej prędkości jest właściciel (posiadacz) pojazdu, to nie może go ukarać mandatem karnym za to wykroczenie, ale może żądać wskazania, komu powierzył pojazd do kierowania (używania) w oznaczonym czasie.

4.3. W szczególności strażnicy gminni (miejscy) są uprawnieni do wykonywania kontroli ruchu drogowego wobec kierującego pojazdem naruszającego przepisy ruchu drogowego, w razie ujawnienia i zarejestrowania czynu z użyciem urządzenia rejestrującego (art. 129b ust. 2 p.r.d.). W tym zakresie strażnicy gminni (miejscy) mogą żądać od właściciela (posiadacza) pojazdu wskazania, komu powierzył pojazd do kierowania (używania) w oznaczonym czasie (art. 129b ust. 3 pkt 7 p.r.d.).

4.3.1. Nadto na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1383) strażnik, wykonując kontrolę ruchu drogowego ma prawo do: „nakładania grzywnien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia” oraz „dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych – w trybie i zakresie określonych w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia”.

To znaczy, że organ straży miejskiej, podobnie jak organ Policji, po odmowie właściciela (posiadacza) pojazdu wskazania, kto kierował pojazdem w momencie zarejestrowania przez fotoradar przekroczenia dopuszczalnej prędkości, kończy postępowanie mandatowe o popełnienie wykroczenia określonego w art. 92a k.w. i wszczynają postępowanie mandatowe o popełnienie wykroczenia określonego w art. 96 § 3 k.w. Ta sekwencja postępowania Policji (straży miejskiej) nie oznacza, że ustawodawca zastawił pułapkę na właściciela (posiadacza) pojazdu. W państwie prawnym każdy ponosi odpowiedzialność za naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawnego. Gdyby ustawodawca nie ustanowił normy sankcjonującej dla obowiązku wynikającego z art. 78 ust. 4 p.r.d., norma sankcjonowana byłaby „martwą literą prawa”.

4.4. Trybunał zwraca uwagę, że obowiązek wskazania na żądanie uprawnionego organu, komu właściciel (posiadacz) powierzył swój pojazd do kierowania (używania) w oznaczonym czasie, nakłada nie tylko prawo polskie, ale również wynika to z przepisów prawnych innych państw europejskich, w tym Austrii, Czech, Danii, Irlandii, Słowacji, Wielkiej Brytanii (na obszarze Anglii i Walii), Włoch. Niewskazanie, kto kierował pojazdem lub używał pojazdu, zagrożone jest karą grzywny w Austrii, Danii, Irlandii, Słowacji, Wielkiej Brytanii (na obszarze Anglii i Walii) oraz we Włoszech. W Belgii, Czechach, Francji i Szwajcarii w wypadku nieujawnienia tożsamości kierującego przez właściciela pojazdu przyjmuje się domniemanie, że sprawcą wykroczenia był właściciel pojazdu. W Niemczech w razie niewykrycia sprawcy wykroczenia drogowego, właściciel pojazdu, który nie ujawnił tożsamości kierującego jego pojazdem, może być obciążony kosztami postępowania (zob. *Wykroczenia drogowe i obowiązek ujawniania tożsamości kierującego pojazdem w wybranych państwach europejskich*, Opracowanie przygotowane przez Zespół Orzecznictwa i Studiów Biura Trybunału Konstytucyjnego, ZOS.430.35.2013[2]).

4.5. Przepis austriackiej ustawy o pojazdach mechanicznych (§ 103 ust. 2 *Kraftfahrgesetz*) nakładający na właściciela pojazdu obowiązek wskazania, kto kierował pojazdem w określonym czasie, był kontrolowany przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC), który orzekł brak naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji. W uzasadnieniu ETPC stwierdził, że § 103 ust. 2 austriackiej ustawy o pojazdach mechanicznych nie narusza prawa do milczenia i prawa do nieoskarżania samego siebie (*nemo tenetur se ipsum accusare*). ETPC wziął pod uwagę, że postępowanie w sprawie przekroczenia dopuszczalnej prędkości skierowane było przeciwko nieznanemu sprawcy, a nie przeciwko skarżącemu. Skarżący jako właściciel pojazdu miał tylko wskazać, kto kierował jego pojazdem i miejsce zamieszkania tej osoby, co nie jest samooskarżeniem. Związek pomiędzy obowiązkiem właściciela pojazdu ujawnienia tożsamości i adresu osoby, która tym pojazdem kierowała, a możliwym postępowaniem karnym w sprawie o przekroczenie dopuszczalnej prędkości jest odległy i hipotetyczny (zob. wyroki z: 8 kwietnia 2004 r. w sprawie Weh przeciwko Austrii, skarga nr 38544/97 oraz 24 marca 2005 r. w sprawie Rieg przeciwko Austrii, skarga nr 63207/00).

4.6. Na tle rozwiązań prawnych w innych państwach europejskich kontrolowany art. 96 § 3 k.w. nie jest nadmiernie restrykcyjny. Ustawodawca nie zastawił nim pułapki na właściciela (posiadacza) pojazdu. W naszym porządku prawnym na właścicielu (posiadaczu) pojazdu spoczywa obowiązek wskazania, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania. Nie jest jednocześnie dopuszczalne domniemanie, że właściciel (posiadacz) pojazdu, który nie wskazał, komu powierzył pojazd do kierowania (używania), jest sprawcą wykroczenia polegającego np. na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości.

4.7. Jeżeli uprawniony organ nie ustali sprawcy wykroczenia przekroczenia dopuszczalnej prędkości na podstawie obrazu zarejestrowanego przez fotoradar, to występuje do właściciela (posiadacza) pojazdu z żądaniem wskazania, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie. Jeżeli właściciel (posiadacz) pojazdu nie wskaże komu powierzył pojazd do kierowania lub używania, to: 1) postępowanie w sprawie przekroczenia dopuszczalnej prędkości skierowane jest przeciwko nieznanemu sprawcy, a nie przeciwko właścicielowi (posiadaczowi) pojazdu; 2) w razie niewykrycia sprawcy jest ono umarzone; 3) wszczyta się postępowanie w sprawie popełnienia wykroczenia stypizowanego w art. 96 § 3 k.w.

4.8. Właściciel (posiadacz) pojazdu wezwany do wskazania kierującego pojazdem ma *de facto* pięć możliwości: 1) wskazać siebie, jeżeli faktycznie prowadził pojazd; 2) przedstawić dowód, że nie jest ani właścicielem, ani posiadaczem pojazdu; 3) wskazać, kto kierował pojazdem lub używał pojazdu; 4) nie wskazać, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania; 5) przedstawić dowód, że pojazd był użyty wbrew jego woli i wiedzy przez nieznaną osobę, czemu nie mógł zapobiec.

4.8.1. Tylko w czwartym wypadku, gdy właściciel lub posiadacz pojazdu nie wskaże, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania, naraża się na odpowiedzialność za wykroczenie określone w kwestionowanym art. 96 § 3 k.w. Za wykroczenie to ustawodawca przewidział jedynie karę grzywny bez możliwości przyznania punktów, tak jak np. za popełnienie wykroczenia przekroczenia dopuszczalnej prędkości. Z tego względu zarzut pytającego sądu, że art. 96 § 3 k.w. jest „swoistą pułapką zastawioną przez prawo” i narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, nie znalazł potwierdzenia w rozpatrywanej sprawie.

4.9. Na marginesie Trybunał zwraca uwagę, że obowiązek wskazania, komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania, jest tylko jednym z wielu obowiązków nałożonych przez prawodawcę na właściciela (posiadacza) pojazdu. W obowiązującym stanie prawnym właściciel ma m.in. obowiązek zarejestrowania pojazdu, przeprowadzania jego okresowych badań technicznych, wyposażenia go w określone urządzenia i przyrządy, posiadania ważnych uprawnień do kierowania, czy wreszcie – stosowania się do zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

4.10. Konkludując, Trybunał stwierdza, że art. 96 § 3 k.w. jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Mirosława Granata
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 12 marca 2014 r., sygn. akt P 27/13

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 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2014 r., sygn. akt P 27/13.

Uważam, że art. 96 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482, ze zm.; dalej: k.w.) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, w szczególności z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

1. Pragnę podkreślić, że podzielam pogląd Trybunału Konstytucyjnego o zasadności istnienia obowiązku właściciela lub posiadacza pojazdu wskazania, komu powierzył pojazd do kierowania w oznaczonym czasie (określonego w art. 78 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.; dalej: p.r.d.). Brak takiego obowiązku prowadziłby w wielu wypadkach do bezkarności sprawców wykroczeń drogowych, ze względu na niemożność ustalenia danych personalnych osoby prowadzącej pojazd na podstawie innych dowodów. Na aprobatę zasługuje także myśl, że ustawodawca musi w taki sposób kształtować przepisy, aby wywodzone z nich obowiązki były realizowane przez adresatów norm. Wobec tego, zasadne jest wprowadzenie przez prawodawcę sankcji za naruszenie obowiązku wynikającego z art. 78 ust. 4 p.r.d. W przeciwnym wypadku, jak wskazuje Trybunał, obowiązek taki, bez obwarowania wypadków jego niewykonania sankcją o charakterze represyjnym, stałby się „martwą literą prawa”. Nie kwestionuję więc potrzeby istnienia w systemie prawa przepisu takiego jak art. 96 § 3 k.w.

Przychyłam się także do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, że konieczne jest zdecydowane oddzielenie postępowania w sprawie popełnienia wykroczenia z art. 92a k.w., od postępowania w sprawie popełnienia wykroczenia z art. 96 § 3 k.w. W związku z tym, przykładowo, nie jest dopuszczalne domniemanie, że właściciel lub posiadacz pojazdu, który nie wskazał komu powierzył pojazd do kierowania w oznaczonym czasie, jest sprawcą wykroczenia polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości. Powyższe stwierdzenie nie oznacza jednak, że ustawodawca, wprowadzając do porządku prawnego art. 96 § 3 k.w. w obecnym kształcie, także przy uwzględnieniu innych przepisów, nie stworzył sytuacji którą Rzecznik Praw Obywatelskich określił mianem pułapki na obywatela.

2. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 20, poz. 201, ze zm.) nie przewiduje obowiązku przekazywania zarejestrowanego przez urządzenie rejestrujące (tzw. fotoradar) obrazu dokumentującego popełnione wykroczenie. Jednocześnie w art. 38 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.; dalej: k.p.w.) ustawodawca nie zagwarantował możliwości odpowiedniego stosowania w postępowaniu w sprawach o wykroczenie art. 156 § 5 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.), który wprowadza możliwość udostępnienia akt stronom postępowania na etapie postępowania przygotowawczego (odpowiednio: czynności wyjaśniających). W konsekwencji właściciel lub posiadacz pojazdu, do którego kierowane jest wezwanie do wskazania osoby kierującej pojazdem w oznaczonym czasie, celem wykonania obowiązku wynikającego z art. 78 ust. 4 p.r.d., otrzymuje od organu państwa jedynie informację stanowiącą skrócony raport z urządzenia rejestrującego. Informacja ta zawiera datę, miejsce i rodzaj stwierdzonego wykroczenia, markę pojazdu i numer rejestracyjny oraz typ urządzenia rejestrującego i okres ważności świadectwa jego legalizacji. Wezwanie kierowane do właściciela lub posiadacza pojazdu nie zawiera tym samym wydruku zdjęcia z urządzenia rejestrującego, dokumentującego popełnione wykroczenie, jak też właściciel lub posiadacz pojazdu w związku ze skierowanym do niego wezwaniem nie jest w inny sposób zapoznawany z obrazem zarejestrowanym przez urządzenie rejestrujące.

2.1. Jeżeli uprawniony organ będzie prowadził postępowanie mandatowe, wówczas nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego na sprawcę wykroczenia, którego popełnienie zostało stwierdzone za pomocą urządzenia rejestrującego, może nastąpić w terminie do 180 dni od daty ujawnienia wykroczenia (por. art. 97 § 1 k.p.w.). W takiej sytuacji wezwanie właściciela lub posiadacza pojazdu do wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 78 ust. 4 p.r.d. musi nastąpić przed upływem powyższego terminu, aby możliwe było nałożenie mandatu karnego przed upływem 180 dni od daty ujawnienia wykroczenia. Niemniej stosowne wezwanie może być skierowane do właściciela lub posiadacza pojazdu nawet po upływie 5 miesięcy od daty ujawnienia wykroczenia.

2.2. Organ państwowy może również procedować w związku z ujawnionym wykroczeniem w postępowaniu zwyczajnym. Ze względu na termin przedawnienia karalności wykroczenia wynoszący co do zasady jeden rok od czasu jego popełnienia i możliwość jego wydłużenia o kolejny rok w wypadku wszczęcia postępowania przez prezesa sądu po wniesieniu przez uprawniony organ wniosku o ukaranie do sądu (por. art. 45 § 1 k.w. i art. 59 § 2 k.p.w.), wniosek o ukaranie powinien być skierowany do sądu przed upływem jednego roku od dnia popełnienia wykroczenia. W takiej sytuacji wezwanie właściciela lub posiadacza pojazdu do wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 78 ust. 4 p.r.d. musi nastąpić przed upływem powyższego terminu, aby możliwe było skierowanie do sądu wniosku o ukaranie przed upływem jednego roku od dnia popełnienia wykroczenia. Niemniej stosowne wezwanie może być skierowane do właściciela lub posiadacza pojazdu po upływie kilku, a nawet kilkunastu (dziesięciu, jedenastu) miesięcy od daty popełnienia wykroczenia.

Mając na uwadze możliwość kierowania wezwań do właściciela lub posiadacza pojazdu z żądaniem wskazania kierującego pojazdem w oznaczonym dniu po upływie kilku, a niekiedy nawet kilkunastu miesięcy od daty popełnienia wykroczenia, jednocześnie bez możliwości przekazania właścicielowi lub posiadaczowi pojazdu wydruku zarejestrowanego obrazu dokumentującego popełnione wykroczenie lub zapoznania go w inny sposób z takim obrazem, ustawodawca czyni obowiązek wynikający z art. 78 ust. 4 p.r.d. (którego niewykonanie zostało obwarowane sankcją wynikającą z art. 96 § 3 k.w.) utrudnionym, a niekiedy wręcz niemożliwym do wykonania. Upływ znacznego okresu od daty popełnienia wykroczenia i brak dostępu do udokumentowanych zdjęciem obiektywnych okoliczności popełnienia wykroczenia może powodować, że na podstawie jedynie informacji ograniczonej do dnia i miejsca popełnienia wykroczenia oraz rodzaju pojazdu i jego numeru rejestracyjnego właściciel lub posiadacz takiego pojazdu nie będzie miał możliwości jednoznacznego wskazania osoby kierującej pojazdem.

3. Art. 96 § 3 k.w., z uwagi na regulację sposobu i warunków realizacji obowiązku wynikającego z art. 78 ust. 4 p.r.d., wywołuje sytuację, w której władza publiczna przerzuca ciężar odpowiedzialności za niesprawność systemu ścigania sprawców wykroczeń drogowych na obywatela. Albo wskaże on sprawcę wykroczenia drogowego, albo sam będzie sprawcą wykroczenia, chociaż już nie będzie to wykroczenie drogowe. Odpowiedzialność za popełnione wykroczenie właściciel lub posiadacz pojazdu będzie ponosił nawet wówczas, gdy owo wskazanie jest niemożliwe lub utrudnione (np. ze względu na długi czas realizacji tej odpowiedzialności).

Kluczową kategorią na gruncie art. 96 § 3 k.w. jest pojęcie „wskazać”. Oznacza ona, że na żądanie właściwego organu należy zeznać prawdę. Należy podać określoną okoliczność. „Wskazać” w języku prawa nie oznacza zeznania czegokolwiek, ale oznacza zeznanie prawdy. Z obowiązku wskazania wynika roszczenie do prawdy. Dlatego niewskazanie określonej okoliczności ma, na gruncie art. 96 § 3 k.w., swoje konsekwencje: jeśli wskaże się nieprawdę lub zaniecha wskazania prawdy, to podmiot poniesie za to odpowiedzialność. Po pierwsze jednak, istnieją sytuacje, w których wskazanie kierującego pojazdem w oznaczonym czasie jest niemożliwe lub utrudnione, a mimo to są one objęte penalizacją. Po drugie, wydaje się, że przepis ten nie różnicuje sytuacji umyślnego, jak i nieumyślnego niewskazania (por. W. Jankowski, teza 17 do art. 96, [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Grzegorzczak, Warszawa 2013; R.A. Stefański, pkt 6 do art. 96, [w:] *Wykroczenia drogowe. Komentarz*, Warszawa 2011), a tym samym przypadków „zatajenia” od „niepamiętania” (np. z uwagi na długość okresu, w jakim obywatel może być wezwany do wskazania kierującego pojazdem). Należy bowiem zwrócić uwagę, że stosownie do art. 5 k.w. wykroczenie można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, chyba że ustawa przewiduje odpowiedzialność tylko za wykroczenie umyślne. Art. 96 § 3 k.w. nie zawiera zaś ograniczenia strony podmiotowej wykroczenia jedynie do umyślności.

Zakres sytuacji prowadzących do karania za niewykonanie obowiązku wskazania kierującego pojazdem w oznaczonym czasie jest zatem szeroki. Jednocześnie ustawodawca przewidział tylko jedną sytuację, w której niewskazanie kierującego pojazdem nie będzie łączyło się z odpowiedzialnością za wykroczenie z art. 96 § 3 k.w. Jest to jednak wypadek niemal niewystępujący w praktyce, z którym łączy się konieczność spełnienia kumulatywnie trzech przesłanek: pojazd został użyty wbrew woli i wiedzy właściciela lub posiadacza pojazdu, przez nieznaną osobę, czemu właściciel lub posiadacz pojazdu nie mógł zapobiec.

Reasumując, sytuacja pułapki na obywatela na gruncie badanej regulacji polega na tym, że na właściciela lub posiadacza pojazdu nałożono obowiązek, którego niewykonanie w szerokim zakresie zostało obarczone sankcją karną. Jednocześnie, mając na względzie procedurę jego egzekwowania, stosowanie art. 96 § 3 k.w. może prowadzić do karania obywatela za niewypełnienie obowiązku, którego nie mógł zrealizować lub którego zrealizowanie było utrudnione. Władza publiczna przerzuca tym samym ciężar odpowiedzialności za niesprawność systemu ścigania sprawców wykroczeń drogowych na obywatela: albo wskaże sprawcę wykroczenia drogowego, albo sam będzie sprawcą wykroczenia, chociaż już nie będzie to wykroczenie drogowe. Nawet wówczas, gdy owo wskazanie jest niemożliwe lub utrudnione (np. ze względu na długi czas realizacji tej odpowiedzialności).

4. Fotoradar nie jest tu dla mnie urządzeniem technicznym. Z jednej strony, jest egzemplifikacją siły urzędu (w istocie zaś państwa), a z drugiej, pozycji i praw obywateli.

Nie kwestionuję roli i znaczenia fotoradarów dla poprawy bezpieczeństwa na drogach. Zastanawiając się jednak nad tym, jak fotoradary ingerują w prawa obywateli, dochodzę do wniosku, że ta relacja nie może być tak jednostronna, jak ma to miejsce na gruncie badanego przepisu. Należy przywrócić obowiązek organu udostępnienia obywatelowi zapisu z urządzenia dokumentującego popełnione wykroczenie, a jednocześnie prawodawca winien ograniczyć czas, w którym kieruje się wezwaniem do właściciela lub posiadacza pojazdu z żądaniem wskazania kierującego pojazdem.

W badanym przepisie dostrzegam tendencję do takiego prawa, które sprzyja inercji urzędu: im dłużej trwa procedura ustalania kto kierował pojazdem w oznaczonym czasie, tym większe jest prawdopodobieństwo, że obywatel poniesie odpowiedzialność za wykroczenie z art. 96 § 3 k.w. Jest to sprawa nie tylko wadliwego stosowania prawa, jak przyjął to Trybunał, ale jest to kwestia złego prawa, które istotnie ogranicza prawo obywatela przed urzędem. Dopiero sąd, po skierowaniu do niego wniosku o ukaranie obywatela za wykroczenie z art. 96 § 3 k.w., może „skorygować” nierównowagę między urzędem a obywatelem. Prawo do sądu nie powinno jednak funkcjonować w taki sposób, że regulacje prawne stwarzają urzędowi dużą swobodę w karaniu obywatela, a obywatel może się odwołać do sądu, jeśli czuje się skrzywdzony. Zasada zaufania obywatela do państwa polega na tym, że państwo nie jest przeciwnikiem obywatela.

W demokratycznym państwie prawnym, organ nie powinien stawiać obywatela w sytuacji, w której może ponieść odpowiedzialność o charakterze represyjnym. Jak w państwie prawnym powinien działać organ państwa? Obawiam się, że poszedłbym za daleko twierdząc, że powinien on służyć obywatelowi, ale z pewnością, na gruncie danej regulacji, winien przedstawić zapis z urzędzenia rejestrującego, dokumentujący wykroczenie, oraz wezwać właściciela lub posiadacza pojazdu do wskazania nim kierującego w krótkim czasie. W innym wypadku, organ wyzyskuje nieświadomość obywatela, jego niepamięć, a poprawia natomiast skuteczność prawa.

Relacja państwo – obywatel stanowi oś Konstytucji. Z pewnością takiej roli nie pełni skuteczność prawa. Oczywiście, że skuteczność prawa nie jest problemem drugorzędny, ale nie może być ona realizowana kosztem praw obywateli. Prawo nie może spełniać tylko warunku skuteczności.

Skuteczność prawa jest cenną wartością prawa, ale nie może przeważać nad innymi wartościami państwa prawnego. Czy skuteczność prawa jest wyższą wartością aniżeli zaufanie obywatela do państwa i do prawa? Jestem przekonany, że tak nie jest. Jeśli podważy się bowiem zaufanie obywatela do państwa i do prawa, to można też podważyć skuteczność tego prawa.

Demokratyczne państwo prawne polega na tym, że skuteczność prawa wynika z zaufania obywatela do państwa i do prawa. Nie polega zaś na tym, jak na gruncie badanej regulacji, że skuteczność wynika z nieprzedstawiania zapisu z urzędzenia rejestrującego (który się potencjalnie posiada) lub z długiego okresu działania organu administracji. W takiej sytuacji skuteczność prawa jest wartością samą dla siebie. Powinna ona wiązać się z zaufaniem obywatela do państwa i do prawa. Zaufanie obywatela do państwa i prawa, to nic innego jak demokratyczne państwo prawne widziane oczyma obywateli.

5. Uważam, że Trybunał Konstytucyjny nie powinien w uzasadnieniu orzeczenia wypowiadać się na temat poszanowania prawa do obrony przez regulację art. 78 ust. 4 p.r.d. i art. 96 § 3 k.w., albowiem art. 42 ust. 2 Konstytucji nie jest wzorcem kontroli w niniejszej sprawie. W nauce prawa wykroczeń nie jest oczywiste, czy właściciel lub posiadacz pojazdu może odmówić wskazania kierującego pojazdem w oznaczonym czasie powołując się na prawo do obrony, nie narażając się jednocześnie na odpowiedzialność za wykroczenie z art. 96 § 3 k.w. Inaczej niż Trybunał, uważam, że z orzecznictwa ETPC nie wynika jednoznaczne stanowisko, że obowiązek wskazania przez właściciela pojazdu kierującego nim w oznaczonym czasie nie narusza prawa do milczenia i prawa do nieoskarżania samego siebie (*nemo se ipsum accusare tenetur*). Przywołane przez Trybunał Konstytucyjny wyroki ETPC z 8 kwietnia 2004 r. w sprawie Weh przeciwko Austrii, skarga nr 38544/97 oraz 24 marca 2005 r. w sprawie Rieg przeciwko Austrii, skarga nr 63207/00, wydane przy zdaniach odrębnych nie przesądzają, że obowiązek taki właśnie narusza prawo do milczenia i prawo do nieoskarżania samego siebie.

Z tych przyczyn zdecydowałem się na zgłoszenie zdania odrębnego.

Zdanie odrębne

sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 12 marca 2014 r., sygn. akt P 27/13

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2014 r., sygn. akt P 27/13.

Moim zdaniem, Trybunał Konstytucyjny powinien był stwierdzić, że: art. 96 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482, ze zm.; dalej: k.w.) w zakresie, w jakim nałożonym na właściciela lub posiadacza pojazdu obowiązkiem wskazania na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, w którym urządzenie rejestrujące ujawniło wykroczenie popełnione przez kierującego pojazdem, chyba że pojazd został użyty wbrew jego woli i wiedzy przez nieznaną osobę, czemu nie mógł zapobiec, obejmuje osobę dla niego najbliższą, jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

Zarzuty konstytucyjne podniesione przez pytający sąd odnoszą się do art. 96 § 3 k.w.

Poddany kontroli Trybunału art. 96 § 3 k.w. stanowi: „Tej samej karze [grzywny] podlega, kto wbrew obowiązkowi nie wskaże na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie”. Wskazany przepis pozostaje w związku z, niezaskarżonym w rozpoznanej sprawie, art. 78 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.; dalej: prawo o ruchu drogowym), który przewiduje: „Właściciel lub posiadacz pojazdu jest obowiązany wskazać na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, chyba że pojazd został użyty wbrew jego woli i wiedzy przez nieznaną osobę, czemu nie mógł zapobiec”.

Zarzut niekonstytucyjności odnoszący się do wskazanego jako przedmiot kontroli art. 96 § 3 k.w. wiąże się m.in. z wynikającym z zakwestionowanego uregulowania obowiązkiem denuncjacji osoby najbliższej dla sprawcy wykroczenia.

Zakres tego obowiązku wyznacza powołany powyżej art. 78 ust. 4 prawa o ruchu drogowym. To ten bowiem przepis nakłada na właściciela lub posiadacza pojazdu powinność wskazania na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, chyba że pojazd został użyty wbrew jego woli i wiedzy przez nieznaną osobę, czemu nie mógł zapobiec.

Jako wzorzec kontroli konstytucyjnej pytający sąd, zarówno w *petitum* pytania, jak i w jego uzasadnieniu, wskazał art. 2 Konstytucji w aspekcie, wynikającej z gwarancji demokratycznego państwa prawnego, rzeczywistnie istniejącej zasady sprawiedliwości społecznej, zasady proporcjonalności oraz art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W *petitum* badanego pytania prawnego, którym zostało zainicjowane postępowanie w niniejszej sprawie, nie wskazano wprost jako wzorca kontroli art. 47 Konstytucji. Jednak w uzasadnieniu pisemnym, jak również w ustnym wystąpieniu przedstawiciela pytającego sądu na rozprawie podkreślono, że sformułowany zarzut niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu pozostaje także w związku z konstytucyjną zasadą ochrony życia rodzinnego (art. 47 Konstytucji).

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym obowiązuje zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydującą kwestią jest istota przedstawionej Trybunałowi do rozstrzygnięcia sprawy, a nie jej oznaczenie (por. np. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyroki TK z: 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98; 17 maja 2004 r., sygn. SK 32/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 44). Oznacza to konieczność rekonstrukcji zgłoszonego zarzutu łącznie z treści *petitum* pisma inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz z jego uzasadnienia. Na konsekwencje obowiązywania tej zasady Trybunał Konstytucyjny wskazał także w uzasadnieniu kwestionowanego przeze mnie wyroku.

Czyniąc rozważania dotyczące zasady *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał nie odniósł się jednak do wzorca kontroli wynikającego z art. 47 Konstytucji.

W moim przekonaniu, zasada *falsa demonstratio non nocet* powinna była w rozpoznanej sprawie doprowadzić do merytorycznego skonfrontowania zaskarżonego przepisu z art. 47 Konstytucji. Zarówno z pisemnego uzasadnienia pytania prawnego, jak i z argumentów na rozprawie przedstawiciela pytającego sądu wynika bowiem w sposób niebudzący wątpliwości, że sąd pytający uważa za nieproporcjonalne z punktu widzenia ochrony życia rodzinnego rozwiązanie nakładające prawny obowiązek obciążenia zeznaniami osób najbliższych pod rygorem odpowiedzialności za wykroczenie.

Ze względu na przyjętą w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadę, zgodnie z którą rekonstrukcji zarzutu sformułowanego w piśmie inicjującym postępowanie w sprawie kontroli konstytucyjnej należy dokonać na podstawie łącznej interpretacji *petitum* takiego pisma oraz jego uzasadnienia, wzorcem kontroli w sprawie, niewysłowionym w *petitum*, ale wskazanym w uzasadnieniu jest art. 47 Konstytucji, postrzegany – zgodnie z intencją pytającego sądu – w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

Istota zarzutu podniesionego w odniesieniu do kontrolowanego przepisu sprowadza się do tego, że ustawodawca stawia adresata art. 96 § 3 k.w. przed trudnym dylematem: wskazania osoby, która kierowała pojazdem, także w wypadku gdy osobą tą jest osoba dla niego najbliższa, albo obwinienia samego siebie o popełnione wykroczenie. Tym samym zaskarżone uregulowanie pozostaje w związku z gwarancjami konstytucyjnymi wyrażonymi w art. 42 ust. 2 Konstytucji (prawo do obrony realizowanej w sposób bierny) oraz art. 47 Konstytucji (prawo do ochrony życia rodzinnego).

Wobec niewskazania art. 42 ust. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w sprawie, kontrola konstytucyjna zaskarżonego uregulowania powinna być przeprowadzona wyłącznie w kontekście gwarancji wysłowionej w art. 47 Konstytucji postrzeganym w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 2 Konstytucji.

Chociaż art. 42 ust. 2 Konstytucji z przyczyn wskazanych powyżej nie jest podstawą kontroli w sprawie, uważam za potrzebne podkreślenie, że z prawa do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji) wynika możliwość wyboru jej strategii, w szczególności oskarżony (obwiniony) może zdecydować się na czynną obronę bądź też na realizowanie jej w sposób bierny. Jednym z aspektów zasady prawa do obrony w postępowaniu karnym *sensu largo* jest prawo do obrony biernej, wyrażane zasadą procesową *nemo tenetur se ipsum accusare*, zakazującą zmuszania do samooskarżenia i dostarczania przeciw sobie dowodu. Istota omawianej zasady sprowadza się do pozostawienia oskarżonemu swobody decyzji co do czynnego uczestniczenia w prowadzonym przeciwko niemu postępowaniu.

Niespełnienie obowiązku wynikającego z zakwestionowanego uregulowania powoduje swoistą zmianę kwalifikacji prawnej czynu z art. 92a k.w. na art. 96 § 3 k.w. Obwiniony, odmawiając wskazania osoby kierującej pojazdem, która sfotografowana została w momencie przekraczania dozwolonej prędkości, nie poniesie odpowiedzialności za przekroczenie prędkości, ale będzie odpowiadał za odmowę wskazania sprawcy wykroczenia. Należy podkreślić, że w żadnym z powyższych wypadków obwiniony – wbrew prezentowanemu na rozprawie stanowisku przedstawiciela Marszałka Sejmu – nie ma możliwości ekskulpowania się od tego obowiązku. Gwarancje wynikające z prawa do milczenia oraz z prawa do obrony w tym zakresie, mimo że formalnie obowiązują, faktycznie nie są realizowane.

Mając na uwadze powyższe, należy zauważyć, że Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie Saunders przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (orzeczenie z 17 grudnia 1996 r., skarga nr 19187/91, LEX nr 79874) stwierdził, że prawo do niedostarczania dowodów przeciwko sobie, w tym prawo do milczenia w trakcie przesłuchania, jest powszechnie uznanym składnikiem prawa do rzetelnego procesu, a tym samym nie mogą stanowić dowodu w sprawie karnej zeznania, które zostały wymuszone pod groźbą kary.

Prawo do milczenia, wyrażane zasadą *nemo tenetur se ipsum accusare*, gwarantuje oskarżonemu (obwinionemu) prawo do nieobwiniania się i niedostarczania dowodów przeciwko sobie, przy czym dopełnieniem uregulowań chroniących oskarżonego w postępowaniu karnym oraz obwinionego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia przed samooskarżeniem są uregulowania ograniczające obowiązek bycia świadkiem w sytuacji, gdy zeznanie miałoby być dostarczone w postępowaniu toczącym się w przedmiocie odpowiedzialności osoby najbliższej dla oskarżonego/obwinionego.

Stanowiąc odstępstwo od gwarancji wyrażonej w art. 41 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.; dalej: k.p.w.), zaskarżony art. 96 § 3 k.w. niewątpliwie pozostaje w kolizji z zasadą wysłowioną w art. 47 Konstytucji.

Rozważenia wymaga, czy ograniczenie prawa gwarantowanego w art. 47 Konstytucji może zostać uznane za usprawiedliwione w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Dopuszczalne odstępstwa od prawa gwarantowanego w art. 47 Konstytucji podlegają ocenie przez przyzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wezwanie kierowane do właściciela lub użytkownika pojazdu, który został zarejestrowany przez urządzenie rejestrujące w momencie przekraczania dopuszczalnej prędkości, wywołuje określone skutki prawne. Nie jest to bowiem wezwanie, które zmierza do wyegzekwowania ciężącego na zobowiązanym *ex lege* obowiązku o charakterze cywilnym lub administracyjnym (np. obowiązek składania corocznych rozliczeń podatkowych przez podatników, uiszczania opłat czy innych podatków, np. od nieruchomości, obowiązek składania przez określone grupy zobowiązanych oświadczeń majątkowych). Wezwanie takie kreuje określoną sytuację procesową właściciela lub posiadacza pojazdu.

W tym kontekście podkreślenia wymaga, że zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego „nie formalne przedstawienie zarzutu popełnienia przestępstwa, lecz już pierwsza czynność organów procesowych skierowana na ściganie określonej osoby, czyni ją podmiotem prawa do obrony” (por. wyrok SN z 9 lutego 2004 r., sygn. akt V KK 194/03, OSNKW nr 4/2004, poz. 42, a także wyrok TK z 6 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 114). Jednoznaczne stanowisko w tej mierze Sąd Najwyższy przedstawił w dwóch uchwałach.

W uchwale z 20 września 2007 r., sygn. akt I KZP 26/07 (OSNKW nr 10/2007, poz. 71) Sąd Najwyższy stwierdził, że „(...) zakres zastosowania zasady *nemo tenetur* jest szerszy niż gwarancje procesowe oskarżonego (podejrzanego). Chroni ona bowiem także każdego uczestnika postępowania karnego, który zobowiązany jest do składania oświadczeń procesowych (świadka, biegłego, strony postępowania), a który w razie ujawnienia przestępstwa mógłby być narażony na odpowiedzialność karną”. Z kolei w uchwale z 26 kwietnia 2007 r., sygn. akt I KZP 4/07 (OSNKW nr 6/2007, poz. 45) Sąd Najwyższy podkreślił, że: „Nie sposób mówić przecież o jakimkolwiek kompromisie w sytuacji, w której przesłuchany w charakterze świadka, *de facto* podejrzany, po nieodpowiednim do jego sytuacji, błędnym i pozbawiającym go prawa do milczenia, pouczeniu o obowiązku mówienia prawdy oraz uprawnieniu określonym w art. 183 § 1 k.p.k., składa fałszywe zeznania – a w ich konsekwencji, tylko skutek naruszenia prawa przez organ ścigania, ponosi następnie odpowiedzialność karną za zachowanie zgodne z przysługującym mu, ale nieudostępnionym prawem do obrony” (w tej mierze por. także postanowienie TK z 21 grudnia 2007 r., sygn. Ts 62/07, OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 69 oraz – wydane po rozpoznaniu zażalenia na powyższe postanowienie – postanowienie TK z 30 kwietnia 2008 r., sygn. Ts 62/07, OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 70).

Moim zdaniem, zaskarżony przepis nadmiernie ingeruje w wartość chronioną przez art. 47 Konstytucji. Ingerencji tej, nieskutecznej z perspektywy dążenia do realizacji wartości, jaką jest dotarcie do prawdy materialnej, nie usprawiedliwiają wartości wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zaskarżone uregulowanie mija się z celem jego ustanowienia. Wobec dylematu: denuncjacja osoby najbliższej albo przyjęcie odpowiedzialności na siebie, adresat zaskarżonego uregulowania może być skłonny wybrać to drugie rozwiązanie. W takim wypadku pociągnięcie go do odpowiedzialności nie zrealizuje celu kwestionowanego uregulowania, którym jest ochrona bezpieczeństwa w komunikacji.

Przyjęcie „na siebie” kary za nieujawnienie osoby, której został powierzony pojazd, nie poprawia bezpieczeństwa w ruchu drogowym; jest karany nie sprawca wykroczenia związanego z ruchem drogowym, ale niejako „zastępczo” – właściciel pojazdu. Ustawodawca dąży tu zatem przede wszystkim do realizacji celu fiskalnego.

Należy tu zwrócić uwagę na ewidentną wadliwość uregulowania odnoszącego się do postępowania zmierzającego do ukarania za wykroczenie drogowe zarejestrowane przez fotoradar. Chodzi tu w szczególności o brak dostępu do akt prowadzonych w postępowaniu w sprawie o wykroczenie czynności sprawdzających (w tym zdjęć pozwalających stwierdzić, kto faktycznie prowadził zarejestrowany przez urządzenie pojazd). Problem ten, sygnalizowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich Ministrowi Sprawiedliwości (por. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z 1 grudnia 2012 r., sygn. RPO-712996-II/12/MK/ST), a aktualnie objęty wnioskiem RPO skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego (postępowanie w tej sprawie toczy się pod sygn. K 19/11) oraz wnioskiem grupy posłów (sygn. K 51/13), powoduje, że zakres gwarancji procesowych obwinionego w postępowaniu w sprawie o wykroczenie ustępuje poziomowi wyznaczonemu w odniesieniu do postępowania karnego. Na ten mankament zwrócił także uwagę podczas rozprawy przedstawiciel prezesa Najwyższej Izby Kontroli, podkreślając w szczególności niedostatki proceduralne w dochodzeniu do prawdy obiektywnej związane z tym, że na gruncie k.p.w. ustawodawca nie recypował art. 156 § 5 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.). Ze względu na powyższe, utarta praktyka powoduje, że Generalny Inspektor Transportu Drogowego, powołując się na ten przepis, nie przesyła zdjęcia, na którym jest wizerunek osoby prowadzącej pojazd. W konsekwencji właściciel lub posiadacz pojazdu, będący adresatem uregulowania poddanego kontroli Trybunału, nie ma możliwości upewnienia się, kto prowadził pojazd.

Ratio ograniczenia dostępu obwinionego do dokumentu w postaci zdjęcia wykonanego przez urządzenie rejestrujące jest niezrozumiała. Oczywiście jest bowiem, że w momencie zaznajomienia się przez obwinionego z czytelnym zdjęciem osoby kierującej sfotografowanym pojazdem przestawałaby istnieć obawa przed denuncjowaniem osoby najbliższej (o ile to ona została uwieczniona na zdjęciu), bo zarejestrowanie właśnie jej wizerunku spowodowałoby, że osoba ta już została „zadenuncjowana”. Ewentualna odmowa obwinionego podania danych personalnych tej osoby mogłaby być wówczas wyłącznie podstawą odpowiedzialności za czyn ujęty w art. 65 § 2 k.w.

Obowiązujący stan prawny nakłada natomiast na właściciela lub posiadacza pojazdu obowiązek wskazania osoby prowadzącej zarejestrowany przez fotoradar i przekraczający dozwoloną prędkość pojazd, a ewentualna pomyłka związana np. upływem czasu, a nie chęcią uniknięcia odpowiedzialności, powoduje pociągnięcie do odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia.

W kwestionowanym przeze mnie wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że uzasadniając zarzut niezgodności art. 96 § 3 k.w. z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, pytający sąd wskazał, że właściciel lub posiadacz pojazdu ma „bezwzględny obowiązek (przepisy nie przewidują żadnych wyjątków) zadenuncjować na żądanie uprawnionych organów (...) kto w danym miejscu i czasie prowadził pojazd”.

Odnosząc się do tego twierdzenia, Trybunał stwierdził, że nie potwierdza tego obowiązujący stan prawny. Zgodnie z powołanym powyżej art. 78 ust. 4 prawa o ruchu drogowym właściciel lub posiadacz pojazdu nie

mają bowiem obowiązku wskazania, komu powierzyli pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, jeżeli pojazd został użyty wbrew ich woli i wiedzy przez nieznaną osobę, czemu nie mogli zapobiec. W sytuacji użycia pojazdu wbrew woli i wiedzy właściciela lub posiadacza pojazdu przez nieznaną osobę, czemu nie mogli oni zapobiec, nie dochodzi w ogóle do spełnienia znamion wykroczenia określonego w art. 96 § 3 k.w. W takim wypadku właściciel lub posiadacz pojazdu, nie wskazując, komu powierzyli pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, nie zachowują się, jak wymaga tego art. 96 § 3 k.w., „wbrew obowiązkowi”.

Trafności powyższego stwierdzenia nie sposób kwestionować.

Rzecz jednak w tym, że istota zarzutu podniesionego przez pytający sąd sprowadza się do kwestionowania konstytucyjności niewyłączenia odpowiedzialności za wykroczenie określone w art. 96 § 3 k.w. w takiej sytuacji, gdy pojazd nie został użyty wbrew woli i wiedzy właściciela lub posiadacza przez nieznaną osobę, czemu nie mogli zapobiec i chodzi o wskazanie, komu został powierzony pojazd naraziłoby osobę najbliższą dla właściciela lub posiadacza pojazdu na odpowiedzialność wykroczeniową. Zwrócono na to uwagę w uzasadnieniu kwestionowanego przeze mnie wyroku.

Uzasadniając stanowisko o niesprzeczności tak ujętego zarzutu z wzorcami kontroli konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny odwołał się w szczególności do celu przepisu, którym było ograniczenie za pomocą nowoczesnego, sprawdzonego w innych państwach Unii Europejskiej, efektywnego systemu automatycznej kontroli prędkości pojazdów liczby wypadków drogowych oraz liczby ich śmiertelnych i trwale okaleczonych ofiar. W tym kontekście w uzasadnieniu wyroku odwołano się w szczególności do danych statystycznych dotyczących liczby wypadków drogowych. Podkreślając spadek liczny takich wypadków, wskazano, że zaskarżone uregulowanie jest w pełni zgodne z naczelną zasadą konstytucyjną takiego kształtowania porządku prawnego, który będzie sprzyjał ochronie życia i zdrowia obywateli (art. 38 i art. 68 ust. 1 Konstytucji).

W kontekście powyższego należy zauważyć, że art. 96 § 3 k.w. i art. 78 prawa o ruchu drogowym przewidują odpowiedzialność za wykroczenie (a nie za przestępstwo), polegające na takich naruszeniach przepisów ruchu drogowego, które nie powodują skutków w postaci pozbawienia lub co najmniej zagrożenia życia ludzkiego lub zdrowia albo zniszczenia mienia.

W moim przekonaniu, powołany powyżej argument, którym Trybunał Konstytucyjny posłużył się do uzasadnienia zgodności zakwestionowanego uregulowania z Konstytucją, nie był zatem w rozpoznanej sprawie adekwatny. Nie można bowiem znamion przestępstw komunikacyjnych stypizowanych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 38, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) „przenosić” niejako na treść przepisu kontrolowanego, próbując uzasadnić twierdzenie, że przepis ten skutecznie chroni wartości w postaci życia oraz zdrowia (chodzi tu w szczególności o art. 173 oraz art. 177 i art. 178 k.k.).

Niezależnie od powyższego, należy podnieść, że przytaczanie dla uzasadnienia prawidłowości wyroku liczb wynikających ze statystyk wypadków nie jest miarodajne. Trudno bowiem na podstawie obniżającej się liczby stwierdzonych wypadków drogowych formułować konkluzję, że tendencja spadkowa jest tu wynikiem wyłącznie istniejącej sieci fotoradarów. Na spadek ten oddziałują bowiem także inne czynniki, jak np. poprawa stanu dróg.

Polemizując ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym skuteczności zakwestionowanego uregulowania, należy zwrócić uwagę, że w wypowiedzi podczas rozprawy przedstawiciela prezesa Najwyższej Izby Kontroli pojawił się wątek wskazujący na jego ograniczoną egzekwowalność w stosunku do samochodów z zagranicznymi numerami rejestracyjnymi, zwłaszcza tych spoza Unii Europejskiej.

W świetle wszystkich powyższych argumentów sprzeczność poddanego kontroli uregulowania z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności jest oczywista.

Mając na uwadze wszystkie powyższe argumenty, złożenie zdania odrębnego w niniejszej sprawie uznałem za konieczne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Marka Kotlinowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 12 marca 2014 r., sygn. akt P 27/13

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 wyroku TK z 12 marca 2014 r. w sprawie o sygn. P 27/13.

Przyłączam się do argumentacji przedstawionej w tej sprawie w zdaniu odrębnym sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego.

31

WYROK
z dnia 13 marca 2014 r.
Sygn. akt P 38/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący
Mirosław Granat – sprawozdawca
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 6 marca 2014 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: czy art. 1 pkt 89 lit. a w związku z art. 19 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), zmieniający art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.), w zakresie, w jakim nakazuje stosowanie nowego brzmienia art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w sytuacji, gdy cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został przez jednostkę samorządu terytorialnego zrealizowany przed 22 września 2004 r., tj. przed dniem wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, jest zgodny z art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, Nr 106, poz. 675, Nr 143, poz. 963, Nr 155, poz. 1043, Nr 197, poz. 1307 i Nr 200, poz. 1323, z 2011 r. Nr 64, poz. 341, Nr 106, poz. 622, Nr 115, poz. 673, Nr 129, poz. 732, Nr 130, poz. 762, Nr 135, poz. 789, Nr 163, poz. 981, Nr 187, poz. 1110 i Nr 224, poz. 1337, z 2012 r. poz. 908, 951, 1256, 1429 i 1529, z 2013 r. poz. 829 i 1238 oraz z 2014 r. poz. 40) **w zakresie, w jakim za nieruchomość zbędną uznaje nieruchomość wywłaszczoną przed 27 maja 1990 r., na której w dniu złożenia wniosku o zwrot, a nie później niż przed 22 września 2004 r., zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 12 maja 2011 r. (sygn. akt I SA/Wa 41/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA w Warszawie, sąd pytający) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 1 pkt 89 lit. a w związku z art. 19 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492; dalej: ustawa nowelizująca z 2003 r.), zmieniający art. 137 ust. 1 pkt 2 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.), w zakresie, w jakim nakazuje stosowanie nowego brzmienia art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w sytuacji, gdy cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został przez

* Sentencja została ogłoszona dnia 24 marca 2014 r. w Dz. U. poz. 376.

jednostkę samorządu terytorialnego zrealizowany przed 22 września 2004 r., tj. przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2003 r., jest zgodny z art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Stan faktyczny sprawy przed WSA w Warszawie jest następujący.

1.1.1. W decyzji o lokalizacji szczegółowej inwestycji ze stycznia 1974 r. część niezabudowanej nieruchomości należącej do spadkodawczyni skarżących (676 m²) została przeznaczona „pod spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe”. Nieruchomość została następnie wywłaszczona na rzecz Państwa za odszkodowaniem w sierpniu 1975 r. na podstawie ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70, ze zm.). Nieruchomość spadkodawczyni uznano za niezbędną pod budowę zatwierdzonego zespołu mieszkaniowego (osiedla). W styczniu 1976 r. zatwierdzono plan realizacyjny stanowiący plan ogólny zagospodarowania terenu osiedla mieszkaniowego. W załącznikach do tej decyzji zawarto szkice koncepcyjne projektowanych obiektów budowlanych, tj. budynków mieszkalnych, szkoły środowiskowej i przedszkola. Wywłaszczona nieruchomość znajdowała się na obszarze lokalizacji przyszłej szkoły środowiskowej i urządzeń jej towarzyszących. W listopadzie 1981 r. zatwierdzono plan realizacyjny ogólny zagospodarowania szkoły i terenu wokół niej. Z załączonej do decyzji mapy wynikało, że na powierzchni wywłaszczonej nieruchomości zlokalizowano infrastrukturę towarzyszącą przyszłej szkole: obiekty lekkoatletyczne, powierzchnie żużlowe do skoków w dal, asfaltowe boisko do siatkówki i tereny zielone.

Oddanie do użytku części dydaktycznej szkoły nastąpiło we wrześniu 1987 r., czyli 12 lat po wywłaszczeniu, czego dowodem w sprawie był protokół odbioru dydaktycznej części budynku szkoły. Latem 1988 r. oddano w ten sam sposób do użytku gastronomiczną część budynku szkoły.

1.1.2. W kwietniu 1996 r. była właścicielka wywłaszczonej nieruchomości zwróciła się o jej zwrot na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.; dalej: u.g.g.w.n.). Zgodnie z tym przepisem, nieruchomość wywłaszczona lub jej część podlegała zwrotowi na rzecz poprzedniego właściciela na jego wniosek, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Właścicielka dowodziła, że w chwili złożenia wniosku działka była zbędna w sensie faktycznym, ponieważ na początku 1996 r., czyli prawie 21 lat od wywłaszczenia, teren wokół szkoły wciąż nie został zagospodarowany zgodnie z decyzją lokalizacyjną z 1974 r., gdyż służył jako wysypisko śmieci i piachu. Tym samym nie został na gruncie zrealizowany cel wywłaszczenia, ani nawet nie przystąpiono do jego realizacji. Wnioskodawczyni zwróciła także uwagę, że najprawdopodobniej decyzja o lokalizacji inwestycji z 1974 r. utraciła swą ważność jeszcze przed 1980 r. z uwagi na przekroczenie terminu na sporządzenie ogólnego planu realizacyjnego, co sugerowałoby zbędność wnioskowanej nieruchomości w chwili składania wniosku o zwrot także w sensie prawnym.

1.1.3. W czerwcu 1996 r. zatwierdzono projekt zagospodarowania terenu wokół szkoły i udzielono pozwolenia na budowę obiektów sportowych m.in. na terenie obejmującym nieruchomość objętą już wnioskiem o zwrot. Zezwolono na wykonanie prac budowlanych związanych z realizacją boisk sportowych, bieżni, rzutni kula, utwardzonych dróg i przejść oraz oświetlenia terenu i zieleni. Wykonanie tych robót określono w treści decyzji jako „zakończenie inwestycji”. W decyzji komunalizacyjnej z maja 1998 r. Wojewoda Mazowiecki stwierdził nieodpłatne nabycie spornej działki z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r. przez Dzielnicę Gminę Warszawa-Mokotów.

Po uchyleniu pozwolenia na budowę i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania, w marcu 1998 r. umorzono postępowanie na podstawie tego, że wykonane już roboty budowlane zostały zgłoszone zgodnie z wymogami ustawowymi, wykonane boiska były już użytkowane zgodnie z ich przeznaczeniem i tym samym zakończono inwestycję polegającą na „modernizacji i rozbudowie budynku szkoły”. Zapewniono także, że w projekcie urządzeń sportowych uwzględniono złożone roszczenia byłych właścicieli, w związku z czym na spornych terenach nie zaprojektowano żadnych trwałych obiektów, a jedynie zieleń.

Była właścicielka nieruchomości, a następnie jej spadkobiercy, nie akceptowali umorzenia postępowania i konsekwentnie twierdzili w późniejszych pismach, że urządzenie boiska sportowego stanowiło samowolę budowlaną, ponieważ pozwolenie na budowę urządzeń sportowych nie obejmowało kortów tenisowych i zostało poza tym w całości uchylone. Nowe pozwolenie nie zostało wydane, zaś na przedmiotowej działce objętej żądaniem zwrotu nie znajduje się zieleń, lecz wybudowano korty tenisowe ze sztuczną nawierzchnią, bieżnię ze sztuczną nawierzchnią, część utwardzoną kostką brukową, słupy oświetleniowe oraz ogrodzenie z siatki o stalowych słupach, a więc stałe elementy infrastruktury sportowej o znacznej wartości.

1.1.4. Wszczęte w kwietniu 1996 r. postępowanie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości zakończyło się wydaniem dwóch decyzji w sprawie.

W pierwszej decyzji zwrócono byłej właścicielce niewielką część wnioskowanej działki o powierzchni 18 m², którą po wywłaszczeniu pozostawiono jej do używania i która była przez cały czas przez nią użytkowana.

W drugiej decyzji z września 2000 r. odmówiono zwrotu pozostałej części wywłaszczonej nieruchomości o powierzchni 658 m², stosując art. 136 ust. 3 i art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n., ponieważ w chwili orzekania przez organ administracji o zwrocie nieruchomość stanowiła już część boiska szkolnego, a zatem element infrastruktury osiedla mieszkaniowego. Cel wywłaszczenia sformułowany ogólnie w 1975 r. „pod budownictwo mieszkaniowe” został prawidłowo zrealizowany na tej części działki przed 2000 r.

Decyzję o odmowie zwrotu nieruchomości utrzymał w mocy Wojewoda Mazowiecki w decyzji z grudnia 2001 r. Wojewoda zauważył, że była właścicielka nie kwestionowała faktu, iż do chwili orzekania o zwrocie (2000 r.) na nieruchomości prawidłowo zrealizowano już planowany cel wywłaszczenia. Jedynym zarzutem skarżącej było zagospodarowanie terenu pod boisko dopiero 21 lat od wywłaszczenia (1996 r.). Wojewoda uznał, że realizacja tak dużych przedsięwzięć inwestycyjnych jak osiedle mieszkaniowe jest z natury rzeczy długotrwała, zatem w świetle art. 137 u.g.n. nie mógł mieć znaczenia długi okres budowy tego elementu osiedla.

1.1.5. Obie decyzje administracyjne zostały uchylone w 2003 r. wyrokiem NSA ze względów proceduralnych. Sąd uznał, że organy administracji nie wyjaśniły dostatecznie sprawy wedle art. 7, art. 77 i art. 80 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.) i naruszyły określoną w art. 107 § 3 k.p.a. zasadę swobodnej oceny dowodów w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik postępowania. W szczególności organy administracji nie zebrały dowodów na okoliczność, czy przed zgłoszeniem w 1996 r. wniosku o zwrot nieruchomości nastąpiła już na niej faktyczna realizacja planowanego elementu infrastruktury osiedla i czy miała ona potwierdzenie w stosownych dokumentach.

1.1.6. Była właścicielka nieruchomości złożyła w 2004 r. pismo podtrzymujące wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Po jej śmierci w 2009 r. z żądaniem zwrotu wystąpili jej spadkobiercy, powołując się na art. 136 i 137 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym od 22 września 2004 r., tj. ustalonym ustawą nowelizującą z 2003 r.

1.1.7. W sierpniu 2010 r. Starosta Powiatu Piaseczyńskiego orzekł o zwrocie skarżącym działki ewidencyjnej o powierzchni 617 m² z terenu znajdującego się na obszarze wywłaszczonej nieruchomości. W ocenie starosty, na wywłaszczonej nieruchomości zrealizowano inwestycję, która stanowiła cel wywłaszczenia, jednak uczyniono to z przekroczeniem terminów określonych w art. 137 ust. 1 u.g.n. w nowym brzmieniu. Odczytując literalnie art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. starosta stwierdził, że inwestycje powinny były być rozpoczęte w terminie 7 lat od daty wywłaszczenia, tj. do 12 sierpnia 1982 r., zaś realizacja tych obiektów powinna była się zakończyć 10 lat od daty wywłaszczenia, czyli najpóźniej do 12 sierpnia 1985 r. O ile część dydaktyczna szkoły została oddana do użytkowania we wrześniu 1987 r., o tyle zagospodarowanie i użytkowanie terenów sportowych wokół szkoły miało miejsce dopiero w 1997 r. Celu wywłaszczenia nie zrealizowano zatem w ustawowym czasie przewidzianym w art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w nowym brzmieniu.

Starosta zobowiązał też spadkobierców do zwrotu na rzecz m.st. Warszawy zwaloryzowanego odszkodowania za wywłączoną nieruchomość (ok. 8300 zł) powiększonego o wartość naniesień budowlanych zwiększających wartość nieruchomości, tj. o wartość kortów, bieżni, ogrodzenia, utwardzenia kostką i słupów oświetleniowych (ok. 138500 zł), co dało łącznie kwotę ok. 146800 zł. Zwrot zwaloryzowanego odszkodowania i wartość naniesień ustalili biegli rzeczoznawcy majątkowi na podstawie operatu szacunkowego wykonanego zgodnie z art. 140 ust. 4 u.g.n.

1.1.8. Wojewoda Mazowiecki utrzymał w mocy decyzję starosty o zwrocie nieruchomości. W ocenie Wojewody, zrealizowana inwestycja nie została wykonana na wywłaszczonej nieruchomości w ustawowo określonym czasie 10 lat. Wojewoda nie uznał za zasadne argumentów Prezydenta m.st. Warszawy, który w odwołaniu wskazał, że grunt będący przedmiotem postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości był dotychczas nieprzerwalnie wykorzystywany przez szkołę i stanowił zawsze element infrastruktury osiedla mieszkaniowego, choć nie zawsze posiadał trwałe urządzenia infrastruktury sportowej, a w 1997 r. doszło na niej jedynie do modernizacji wybudowanej wcześniej infrastruktury, a nie do realizacji nowej inwestycji. Nakłady inwestycyjne na spornej nieruchomości poczyniono już w latach osiemdziesiątych XX w., gdyż inwestor dokonał na niej w 1983 r. drenażu terenu niezbędnego dla placówki oświaty.

1.1.9. Skargę do WSA na decyzję Wojewody Mazowieckiego wnieśli zarówno spadkobiercy byłej właścicielki (co do wysokości i obowiązku zapłaty za nakłady związane z samowolnym działaniem organów na wywłaszczonej nieruchomości), jak i Prezydent m.st. Warszawy (w zakresie orzeczenia o zwrocie nieruchomości).

1.2. WSA w Warszawie zawiesił postępowanie w sprawie i zwrócił się z niniejszym pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

Sąd pytający nie kwestionuje zasadności obecnej regulacji art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. i jej oddziaływania na przyszłość. Za niezgodną z Konstytucją uważa konieczność stosowania tego przepisu z mocą wsteczną do sytuacji, gdy cel wywłaszczenia został zrealizowany zgodnie z decyzją wywłaszczeniową, ale po upływie

10-letniego okresu liczonego od dnia wydania ostatecznej decyzji wywłaszczeniowej. Żaden przepis ustawy nowelizującej z 2003 r. nie zawiera regulacji intertemporalnej, co oznacza, że ustawodawca w sposób milcząco nakazuje stosować nową treść art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. do wszystkich stanów faktycznych w sprawach o zwrot wywłaszczonych nieruchomości, także wówczas, gdy „stany te powstały przed 22 września 2004 r.”.

O ile jeszcze można ten stan zaakceptować w odniesieniu do nieruchomości będących (nadal) własnością Skarbu Państwa, to już odmiennej oceny wymaga sytuacja, gdy nieruchomość stała się własnością jednostki samorządu terytorialnego (dalej też: j.s.t.). Do 2004 r. na skomunalizowanych nieruchomościach jednostki samorządu terytorialnego realizowały z własnych środków „przejęte” od państwa cele publiczne, określone w decyzjach wywłaszczeniowych wydanych przed 1990 r. W okresie 1990-2004 samorząd terytorialny przy realizacji inwestycji kierował się przyjętą wówczas przez sądy administracyjne interpretacją regulacji dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. W zaufaniu do treści ustalonej wówczas normy j.s.t. realizowały (w zasadzie kontynuowały) cele określone w decyzjach wywłaszczeniowych.

W tej sytuacji retroaktywne działanie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w oczywisty sposób pogorszyło po 22 września 2004 r. sytuację jednostek samorządu terytorialnego. Obie poprzednio obowiązujące ustawy wywłaszczeniowe przewidywały zdecydowanie mniej rygorystyczne zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości niż obecny art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., nie zawierały nawet ustawowej (prawnej) definicji nieruchomości zbędnej. Poprzednio obowiązujące ustawy wywłaszczeniowe nie przewidywały także konkretnych terminów ani okresu na zrealizowanie celu wywłaszczenia. Obecnie stwierdzenie przez sąd, że cel wywłaszczenia ukończono, ale po upływie 10 lat od dnia, kiedy decyzja wywłaszczeniowa stała się ostateczna, stanowi podstawę do obligatoryjnego zwrotu nieruchomości byłym właścicielom, mimo że cel wywłaszczenia został ostatecznie zrealizowany. W ocenie WSA w Warszawie, jednostki samorządu terytorialnego mogły zasadnie oczekiwać, że ustawodawca będzie szanował dotychczasowe zasady zwrotu, ponieważ do nich właśnie dostosowywały swoje zachowanie w okresie transformacji.

Sąd pytający zwraca uwagę, że nie ma aksjologicznych podstaw, aby wprowadzać generalną regulację przyznającą prawo do zwrotu nieruchomości, które zostały już zagospodarowane zgodnie z celem wywłaszczenia. Trudno też wyjaśnić przesłanki wprowadzenia przez ustawodawcę nowego brzmienia art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., ponieważ przepisu tego nie było w rządowym projekcie ustawy i został on dodany w trakcie prac legislacyjnych w parlamencie bez pisemnego uzasadnienia. WSA w Warszawie podkreślił, że nie jest zasadne przyznanie w tej sytuacji pierwszeństwa poprzednim właścicielom w odzyskaniu nieruchomości, na których został zrealizowany cel publiczny (np. infrastruktura szkoły podstawowej). Taki stan prawny wpływa niekorzystnie na majątek gminy i uszczupla dochody przeznaczone na realizację zadań publicznych (art. 165 ust. 1 Konstytucji).

2. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko w sprawie w piśmie z 16 września 2011 r. wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawa 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 podzielił pogląd sądu pytającego o wadliwym sposobie dokonania zmiany intertemporalnej. Jednak, jak stwierdził Marszałek, w niniejszej sprawie występuje jedynie problem stosowania prawa, który sąd może rozwiązać samodzielnie w drodze prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy i ustalić czasowy zakres zastosowania zaskarżonych przepisów w sposób nienaruszający konstytucyjnej zasady *lex retro non agit*. Prokonstytucyjna wykładnia kwestionowanego przepisu powinna prowadzić do wniosku, że art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 89 nowelizującej z 2003 r., nie znajduje zastosowania w sprawie rozstrzyganej przez sąd pytający. Celem tego przepisu jest dyscyplinowanie na przyszłość podmiotów prawa publicznego do szybkiej realizacji celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu. Przepis dotyczy nieruchomości wywłaszczanych od 1 stycznia 1998 r. W świetle konstytucyjnej zasady ochrony praw słuźnie nabytych (art. 2 Konstytucji) nie można zasadnie twierdzić, iż nieruchomość, na której cel wywłaszczenia zrealizowano przed wejściem w życie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., stała się zbędna dla realizacji celu wywłaszczenia. Prawo własności spornej nieruchomości, przysługujące aktualnie jednostce samorządu terytorialnego, zostało przez nią słuźnie i ostatecznie nabyte pod rządami przepisów obowiązujących przed 22 września 2004 r.

Z powyższych względów wydanie przez Trybunał Konstytucyjny żądanego wyroku zakresowego jest zbędne, a pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej przewidzianej w art. 32 ust. 3 ustawy o TK. Zgodnie z przesłankami dopuszczalności pytania prawnego (art. 193 Konstytucji), możliwość przedstawienia pytania prawnego przez sąd administracyjny pojawia się dopiero wtedy, gdy samodzielne zabiegi prokonstytucyjnej wykładni przepisów zakończą się niepowodzeniem.

3. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie w piśmie z 4 października 2011 r. wnosząc o uznanie, że art. 1 pkt 89 lit. a w związku z art. 19 ustawy nowelizującej z 2003 r. w zakresie, w jakim nakazuje stosowanie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w sytuacji, w której cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został w całości przez jednostkę samorządu terytorialnego zrealizowany przed 22 września 2004 r., jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny uznał za zasadne wątpliwości sądu pytającego dotyczące złamania zasady niedziałania prawa wstecz (art. 2 Konstytucji). Ustawodawca ukształtował sytuację intertemporalną wadliwie, opierając się na wyborze zasady bezpośredniego działania nowego prawa. Prokurator Generalny jednocześnie zauważył, że zarzut wprowadzenia w życie kwestionowanego przepisu z mocą wsteczną bez odpowiedniej *vacatio legis* i „z zaskoczenia” (tj. bez dłuższego okresu dostosowawczego na zapoznanie się z nowym prawem) nie stanowi w niniejszej sprawie dowodu naruszenia art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji. Nie chodzi bowiem o długość ewentualnego okresu dostosowawczego, ale o wadliwą treść przepisów intertemporalnych. Wynikająca z nich norma intertemporalna doprowadziła do powstania obowiązku zwrotu w szczególności tych wywłaszczonych nieruchomości, na których w latach 1990-2004 j.s.t. zrealizowała z własnych środków cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu na nieruchomości przejętej w procesie komunalizacji. Kwestionowana regulacja ma niedopuszczalny charakter retroaktywny w zakresie, w jakim nakazuje stosowanie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. do sytuacji, w której cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został w całości zrealizowany (tzn. nastąpiło zarówno rozpoczęcie, jak i zakończenie jego realizacji) przed 22 września 2004 r.

II

Na rozprawie 6 marca 2014 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali swoje pisemne stanowiska w sprawie.

Sąd pytający zmodyfikował pytanie prawne, wycofując zarzut braku odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*) wejścia w życie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. zmienionego ustawą nowelizującą z 2003 r. Sąd przyznał też, że nie kwestionuje trybu uchwalenia i wejścia w życie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu. Nie można znaleźć takiego mechanizmu, który tworzyłby odpowiedni okres dostosowawczy dla prawa mającego retroaktywny skutek.

Podtrzymując w pozostałym zakresie przedstawione pytanie prawne, sąd pytający podkreślił społeczne znaczenie kwestionowanej regulacji, ponieważ w polskim systemie prawnym instytucja zwrotu wywłaszczonych nieruchomości pełni rolę reprivatyzacyjną i stanowi jeden z istotnych elementów transformacji. Sąd pytający przyznał również, że wbrew upływowi czasu, przed sądami administracyjnymi jest coraz więcej spraw dotyczących nieruchomości przejętych przez państwo w czasie fali wywłaszczeń z lat 1958-1985. Z jednej strony, dzięki aktywności Trybunału Konstytucyjnego stale rozszerza się zakres roszczeń o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, wynikający z art. 216 u.g.n. Z drugiej strony, na podstawie obecnych korzystnych dla obywateli przepisów dochodzą oni ponownie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, względem których na podstawie art. 69 u.g.g.w.n. zapadły już prawomocne decyzje odmawiające zwrotu.

Przechodząc do głównego zarzutu naruszenia Konstytucji, zdaniem sądu pytającego, zasada wynikająca z językowego brzmienia art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu, zgodnie z którą każda nieruchomość wywłaszczona musi być uznana za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeśli cel wywłaszczenia nie został na niej zrealizowany w przeciągu 10 lat od chwili wywłaszczenia, ma retroaktywny skutek względem tzw. zamkniętych stanów faktycznych. Z taką sytuacją sąd ma do czynienia w stanie faktycznym zawisłej przed nim sprawy, w którym cel wywłaszczenia z 1975 r. zrealizowano w 1997 r., a zatem przed dniem wejścia w życie w 2004 r. znowelizowanego art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. Sąd pytający nie ma wątpliwości co do zgodności z Konstytucją znowelizowanego art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. jako takiego, w szczególności w zakresie stosowania tego przepisu do tzw. otwartych stanów faktycznych, w których przepis ten ma akceptowany przez sąd retrospektywny charakter. Otwartym stanem faktycznym jest w szczególności stan, w którym na nieruchomości wywłaszczonej przed 22 września 2004 r. cel wywłaszczenia nie został jeszcze zrealizowany. Również gdy chodzi o tzw. zamknięte stany faktyczne, sąd pytający nie kwestionuje stosowania do nich art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu, jeśli nieruchomość wywłaszczona nadal pozostaje własnością Skarbu Państwa. Wątpliwości konstytucyjne WSA w Warszawie budzi natomiast sposób potraktowania przez ustawodawcę j.s.t., które nabyły własność nieruchomości w toku komunalizacji mienia państwowego, a w latach 1990-2004 realizowały na ówczesnych zasadach cele, na które nieruchomości były wywłaszczane. J.s.t. nie wiedziały wówczas i nie mogły się spodziewać, że w 2004 r. wejdzie w życie przepis stanowiący retroaktywnie o tym, iż jeśli cel nie został zrealizowany w ściśle określonym czasie, nieruchomość bezwzględnie będzie podlegać zwrotowi na rzecz poprzednich właścicieli.

W odpowiedzi na wniosek Marszałka Sejmu o umorzenie postępowania z uwagi na możliwość samodzielnego rozstrzygnięcia przez sąd pytający lub Naczelny Sąd Administracyjny zagadnienia przedstawionego Trybunałowi Konstytucyjnemu, WSA w Warszawie wyjaśnił, że nie domaga się on przed Trybunałem rozwiązania wątpliwości interpretacyjnych na gruncie językowego brzmienia znowelizowanego art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. Zdaniem sądu, językowa wykładnia tego przepisu jest jednoznaczna i nie ma wątpliwości co do jego treści. Pytanie sądu nie dotyczy zatem wykładni art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., ale aspektu zaskoczenia tą regulacją niektórych uczestników obrotu. Sąd pytający przyznał, że gdy w 2011 r. przedstawił pytanie prawne, prezentowane było jednoznaczne stanowisko NSA o bezpośrednim stosowaniu znowelizowanego art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. do wszystkich stanów faktycznych bez wyjątków. W chwili orzekania przez Trybunał Konstytucyjny jest nowe orzecznictwo mniejszościowe, w szczególności wyroki NSA nakazujące zwrot nieruchomości, jeśli okaże się, że przez kilkadziesiąt lat niczego na niej nie zrealizowano, po czym wpłynął wniosek o zwrot i dopiero wówczas samorząd szybko realizował cel wywłaszczenia.

Dostrzegana już w mniejszościowej linii orzeczniczej sądów administracyjnych potrzeba dokonywania odmiennej interpretacji tego przepisu pojawia się wówczas, gdy w przypadku zamkniętego stanu faktycznego sąd administracyjny konfrontuje ten przepis z wartościami konstytucyjnymi. Nawet wówczas nie chodzi jednak o problem językowej wykładni znowelizowanego art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., czy o jego systemową interpretację, ale o rozstrzygnięcie zagadnienia *stricte* konstytucyjnego. Proponowana przez Marszałka Sejmu prokonstytucyjna wykładnia znowelizowanego art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., polegająca na odmowie stosowania tego przepisu z uwagi na naruszenie wartości i norm konstytucyjnych w zakresie zamkniętych stanów faktycznych, w których chodzi o nieruchomość samorządową, byłaby zdaniem sądu w istocie wykładnią *contra legem*. Tymczasem wątpliwości sądu, z którymi ten nie jest w stanie samodzielnie sobie poradzić, dotyczą właściwego wyważenia interesu j.s.t., która jako właściciel nieruchomości zrealizowała na niej cel publiczny zgodnie z decyzją o wywłaszczeniu, z konstytucyjnym prawem obywateli do zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Własność, niezależnie od podmiotu, a więc i publiczna własność samorządowa, jest konstytucyjnie chroniona, podobnie jak mocno zakorzenione w konstrukcji ochrony własności prywatnej roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości.

W odpowiedzi na pytanie składu orzekającego o znaczenie – w stanie faktycznym sprawy zawisłej przed WSA w Warszawie – złożenia wniosku przez byłych właścicieli przed rozpoczęciem i zakończeniem realizacji inwestycji stanowiącej cel wywłaszczenia, sąd pytający wyjaśnił, że samo wystąpienie z wnioskiem o zwrot nie oznaczało automatycznie, że nieruchomość była zbędna w 1996 r. Na gruncie poprzedniej ustawy pojęcie zbędności było dość ogólne i „rozmyte”. Podobnie przedstawiciel Prokuratora Generalnego zauważył, że w 1996 r. nie było konkretnej cezurę czasowej, w ramach której cel wywłaszczenia miałby zostać zrealizowany. Zdaniem sądu pytającego, wystąpienie z wnioskiem o zwrot po 21 latach od chwili wywłaszczenia należy skonfrontować z dopuszczalną wówczas w orzecznictwie akceptacją dla dwudziesto-, a nawet trzydziestoletnich wieloetapowych inwestycji, m.in. inwestycji mieszkaniowych. Dlatego dla sądu administracyjnego relewantny dla oceny zbędności nieruchomości powinien być moment orzekania o zwrocie przez organ administracji, a nie złożenia wniosku o zwrot.

W odpowiedzi na pytanie składu orzekającego, który przepis powinien być przedmiotem orzekania w niniejszej sprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym, przedstawiciel Marszałka Sejmu wyjaśnił, że badany powinien być przepis znowelizowany, a nie nowelizujący, gdyż ustawa nowelizująca z 2003 r. została już „skonsumowana”. W razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, przedmiotem oceny Trybunału powinien być art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w odpowiednim zakresie zakreślonym retroaktywnym jego oddziaływaniem. Także sąd pytający przyznał, że wsteczne działanie normy z art. 137 ust. 1 u.g.n. wynika nie tylko z art. 1 pkt 89 lit. a w związku z art. 19 ustawy nowelizującej z 2003 r., ale również ze zmienionej wersji art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n.

W odpowiedzi na pytanie składu orzekającego, jaki potencjalny skutek wywarłoby orzeczenie o niezgodności z Konstytucją art. 1 pkt 89 lit. a oraz art. 19 ustawy nowelizującej z 2003 r., uczestnicy postępowania wyrazili różne stanowiska. W opinii Marszałka Sejmu, nie ma możliwości badania przepisu nowelizującego i trudno sobie wyobrazić, w jaki sposób tak skonstruowany wyrok miałby zastosowanie w sprawie zawisłej przed sądem pytającym. Zdaniem sądu pytającego, po uznaniu zakresowej niekonstytucyjności przepisów przejściowych wskazanych w *petitum* pytania prawnego, art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w określonym zakresie nie miałby w ogóle zastosowania do tzw. zamkniętych stanów faktycznych. W innych sytuacjach, w szczególności do częściowo otwartych stanów faktycznych, przepis ten miałby już zastosowanie. W ocenie Prokuratora Generalnego, następstwem kontroli przepisów wprowadzających w życie nowy art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. byłby powrót do stanu prawa sprzed nowelizacji. Po uchyleniu normy uchylającej, odżyłaby w określonym zakresie poprzednia przesłanka zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Także sąd pytający wyraził pogląd, że nastąpiłby wówczas powrót do przesłanki zbędności obowiązującej od 1 stycznia 1998 r. do 22 września 2004 r., czyli do konieczności badania ważności decyzji lokalizacyjnej

i decyzji o warunkach zabudowy (art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w pierwotnym brzmieniu). Z pewnością nie było powrotu do stosowania znowelizowanej w 1990 r. treści art. 69 u.g.g.w.n.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Problem konstytucyjny.

Przedmiotem pytania prawnego jest zarzut niekonstytucyjnego pogorszenia sytuacji jednostek samorządu terytorialnego (dalej też: j.s.t.) na skutek naruszenia przez ustawodawcę zasady niedziałania prawa wstecz (art. 2 Konstytucji) oraz zasady samodzielności j.s.t. (art. 165 ust. 1 Konstytucji) w wyniku wprowadzenia z dniem 22 września 2004 r. jednej z obecnie obowiązujących przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, przewidzianej w art. 137 ust. 1 pkt 2 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.). WSA w Warszawie zarzuca ustawodawcy, że retroaktywne działanie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. pogorszyło sytuację jednostek samorządu terytorialnego przejmujących wywłaszczone nieruchomości w toku procesu komunalizacji mienia państwowego.

2. Kwestionowany przepis.

2.1. W *petitum* pytania prawnego WSA w Warszawie domaga się zakresowej kontroli konstytucyjności art. 1 pkt 89 lit. a w związku z art. 19 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492; dalej: ustawa nowelizująca z 2003 r.). Zgodnie z pierwszym z przepisów:

„Art. 1. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543, [ze zm.]) wprowadza się następujące zmiany: (...)

89) w art. 137:

a) w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

«2) pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany.»”.

Art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. otrzymał następujące brzmienie:

„Nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli: (...)

2) pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany”.

Zgodnie z art. 19 ustawy nowelizującej z 2003 r., art. 1 pkt 89 lit. a tej ustawy wszedł w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, tj. 22 września 2004 r. Z tym dniem nastąpiła zmiana (uchylenie) dotychczasowego brzmienia art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n.:

„Art. 137. 1. Nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli: (...)

2) utraciła moc decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a cel ten nie został zrealizowany”.

2.2. Sąd pytający w *petitum* pytania prawnego wskazał art. 1 pkt 89 lit. a w związku z art. 19 ustawy nowelizującej z 2003 r., który wprowadził obecnie obowiązujące brzmienie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. Prokurator Generalny w swoim pisemnym stanowisku proponował pozostawienie przedmiotu zaskarżenia w takiej postaci, w jakiej przedstawił go WSA w Warszawie. Trybunał Konstytucyjny przedmiotem niniejszego orzeczenia uczynił jednak bezpośrednio przepis zmieniony, tj. art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu, w zakresie wynikającym z brzmienia *petitum* pytania prawnego, argumentów sądu zawartych w jego uzasadnieniu oraz zakresu stwierdzonego przez Trybunał Konstytucyjny naruszenia wzorców kontroli konstytucyjności.

2.3. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że jeżeli sposób sformułowania zarzutów i argumentacja przytaczana na ich uzasadnienie wskazują, że inicjujący postępowanie kwestionuje w istocie treść przepisu (normy) zmienionej, Trybunał może przedmiotem oceny uczynić bezpośrednio normy prawne wynikające z przepisów zmienionych, w brzmieniu nadanym przez wskazane w *petitum* przepisy zmieniające (por. wyrok TK z 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120). To, czy przepisy zmieniające czy zmieniane stanowią przedmiot kontroli, ma także istotne znaczenie z punktu widzenia skutków ewentualnego stwierdzenia ich niezgodności z Konstytucją (por. wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133).

Inne względy i argumenty są znaczące przy badaniu zasadności zarzutu dotyczącego przepisu zmieniającego, inne zaś przy badaniu zasadności zarzutu dotyczącego przepisu zmienianego (merytorycznego). Kontrola konstytucyjności przepisów (norm) zmieniających powinna mieć miejsce w szczególności jedynie wtedy, gdy kwestionuje się tryb uchwalenia przepisów lub sposób wprowadzenia ich w życie, a nie merytoryczną treść wprowadzanych regulacji (por. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26).

2.4. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd wyjaśnił wybór zaskarżonych przepisów brakiem w ustawie nowelizującej z 2003 r. szczególnego przepisu intertemporalnego, który sąd mógłby wskazać w *petitum* pytania prawnego, oraz niemożnością zaskarżenia do Trybunału ogólnych reguł i zasad prawa międzyczasowego, jeżeli nie zostały one wyrażone w odpowiednich przepisach ustawy.

Trybunał wskazuje, że z brzmienia art. 1 pkt 89 lit. a w związku z art. 19 ustawy nowelizującej z 2003 r. nie może wynikać kwestionowane przez sąd pytający wsteczne działanie nowego brzmienia przesłanki określonej w art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. Art. 1 pkt 89 lit. a ustawy nowelizującej z 2003 r. jest przepisem zmieniającym, wywołującym dwojakie skutki w sferze obowiązywania przepisów prawnych. Po pierwsze, uchyla on poprzednie brzmienie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. i – po drugie – jednocześnie wprowadza obecnie obowiązujące brzmienie tego przepisu. Z kolei art. 19 ustawy nowelizującej z 2003 r. stanowi o wejściu w życie jej przepisów. Jego skutkiem jest m.in. wejście w życie art. 1 pkt 89 lit. a tej ustawy, a w konsekwencji uchylenie 22 września 2004 r. poprzedniego brzmienia art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. i wprowadzenie obecnie obowiązującego brzmienia tego przepisu. Tym samym oba wskazane przez sąd przepisy nie przewidują regulacji intertemporalnej i nie nadają wstecznego skutku przesłankom zawartym w art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu.

2.5. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wsteczne działanie przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości zawartych w art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. jest konsekwencją wyprowadzania określonych norm prawnych z art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., a nie bezpośrednim wynikiem stosowania wskazanych w *petitum* pytania prawnego przepisów ustawy nowelizującej z 2003 r.

Na niekonstytucyjność normy wynikającej bezpośrednio z art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. wskazuje sam sąd pytający, gdyż w *petitum* pytania prawnego domaga się kontroli przepisów przejściowych w zakresie, w jakim nakazują „stosowanie nowego brzmienia art. 137 ust. 1 pkt 2 [u.g.n.] w sytuacji, kiedy cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został przez jednostkę samorządu terytorialnego zrealizowany przed dniem 22 września 2004 r., tj. przed dniem wejścia w życie (...) ustawy zmieniającej”. Sygnalizowany przez sam sąd problem retroaktywnego (wstecznego) stosowania normy wynikającej z art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. można w niniejszej sprawie wiązać jedynie z treścią tego przepisu i z jego ustaloną wykładnią.

3. Problem wstecznego działania art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n.

3.1. Po przeprowadzeniu analizy występujących od 1958 r. podstaw prawnych zwrotu wywłaszczonych nieruchomości oraz związanego z nimi orzecznictwa sądowo-administracyjnego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że do chwili wejścia w życie kwestionowanego art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu (tj. do 22 września 2004 r.) w orzecznictwie sądowym prezentowana była konsekwentnie taka wykładnia przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, która nie dopuszczała do ich wstecznego (retroaktywnego) działania.

Wykładnia przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.) prowadziła do wniosku, że nieruchomości wywłaszczone w trybie tej ustawy nie polegały zwrotowi, jeżeli właściwy organ administracji ustalił, że w chwili rozpoznawania wniosku o zwrot nieruchomości została już użyta na cel wywłaszczenia (tzn. zrealizowano już na niej cel wywłaszczenia albo rozpoczęto „używanie” tej nieruchomości na cel wywłaszczenia przez rozpoczęcie i prowadzenie inwestycji lub prac przygotowawczych do niej), a także – zgodnie z wyraźną treścią tego przepisu – jeśli nieruchomość nie została jeszcze „użyta” na cel wywłaszczenia, ale była ona nadal „niezbędna” inwestorowi na ten cel, mimo że nie rozpoczęto jeszcze nawet inwestycji.

Zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.; dalej: u.g.g.w.n.) zwrotowi mogły podlegać nieruchomości, które jednocześnie okazały się już zbędne na cel wywłaszczenia w sensie faktycznym lub prawnym. Nie podlegały zatem zwrotowi te nieruchomości, które w chwili orzekania o zwrocie zostały już „użyte” na cel wywłaszczenia i w chwili złożenia wniosku o zwrot już zrealizowano na niej inwestycję objętą celem wywłaszczenia, zgodnie z treścią decyzji wywłaszczeniowej i w czasie ważności odpowiednich decyzji (por. wyrok NSA w Warszawie z 21 października 1991 r., sygn. akt IV SA 914/91, ONSA nr 1/1992, poz. 3). Nie podlegały zwrotowi również

nieruchomości wyłączone, na których w chwili złożenia wniosku o zwrot i przy zachowaniu ważności decyzji lokalizacyjnych na nieruchomości rozpoczęto już i kontynuowano realizację celu wyłączenia, choć celu tego jeszcze nie ukończono. Nieruchomość należało natomiast uznać za zbędną na cel określony w decyzji o wyłączeniu i podlegała ona zwrotowi na wniosek byłych właścicieli dopiero wówczas, jeżeli w chwili orzekania o zwrocie upłynął pewien wystarczająco długi okres od chwili wyłączenia, a w chwili wystąpienia z żądaniem zwrotu nieruchomości nie rozpoczęto jeszcze realizacji pierwotnego celu wyłączenia (por. wyroki NSA: z 3 listopada 1987 r., sygn. akt IV SA 372/87, ONSA nr 2/1987, poz. 76; z 30 września 1991 r., sygn. akt IV SA 539/91, ONSA nr 3-4/1991, poz. 81; z 21 października 1991 r., sygn. akt IV SA 914/91; z 12 stycznia 1994 r., sygn. akt IV SA 1943/92, ONSA nr 1/1995, poz. 31; z 14 marca 1994 r., sygn. akt IV SA 1949/92, ONSA nr 1/1995, poz. 43; oz. w Łodzi z 11 kwietnia 1994 r., sygn. akt SA/Łd 335/94, Lex nr 24494; oz. w Krakowie z 6 maja 1994 r., sygn. akt SA/Kr 1740/93, Lex nr 11052; z 10 maja 1994 r., sygn. akt IV SA 854/93, Lex nr 24667; z 16 czerwca 1994 r., sygn. akt IV SA 1116/93, ONSA nr 2/1995, poz. 84; wyrok SN z 7 lutego 1995 r., sygn. akt III ARN 82/94, OSNP nr 15/1995, poz. 183). Przepisy obu ustaw wyłączeniowych nie wskazywały przy tym, w jakim terminie powinno rozpocząć się „używanie” nieruchomości i kiedy powinna nastąpić realizacja inwestycji. Bez znaczenia była przyczyna niewykorzystania nieruchomości na cele wyłączenia (por. wyroki NSA: z 2 marca 1987 r., sygn. akt IV SA 970/86, ONSA nr 1/1987, poz. 21; z 10 kwietnia 1987 r., sygn. akt IV SA 938/86, ONSA nr 1/1987, poz. 28; oz. w Lublinie z 30 września 1993 r., sygn. akt SA/Lu 273/93, Lex nr 11013).

3.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wstecznego działania nie przypisywano również art. 136 i art. 137 u.g.n. w pierwotnym brzmieniu, które weszły w życie 1 stycznia 1998 r. Zgodnie z art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w pierwotnym brzmieniu, „Nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wyłączeniu, jeżeli (...) utraciła moc decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a cel ten nie został zrealizowany”. Art. 137 ust. 1 pkt 1 u.g.n. przewiduje natomiast do dziś, że „Nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wyłączeniu, jeżeli: (...) pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wyłączeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu”.

Mimo nowej treści, ustawodawca nie wprowadził w 1998 r. nowej normy prawnej. Porównując treść art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. w pierwotnym brzmieniu oraz art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n. sądy administracyjne doszły do przekonania, że ustawodawca w istocie skodyfikował występujące dotychczas w orzecznictwie sądowym przesłanki zwrotu wyłączonych nieruchomości (por. wyrok NSA z 22 sierpnia 2003 r., sygn. akt I SA 2622/01, Lex nr 149521). W wykładni art. 137 ust. 1 i 2 u.g.n. w pierwotnym brzmieniu istotne nadal było jedynie to, czy w chwili podejmowania przez organ administracji zaskarżonej decyzji w sprawie zwrotu nieruchomości grunt objęty żądaniem został już wykorzystany zgodnie z celem określonym w decyzji wyłączeniowej (por. wyrok NSA z 28 maja 2002 r., sygn. akt I SA 2743/00, Lex nr 82658).

Jedyną w istocie nowością normatywną było wprowadzenie do art. 137 ust. 1 pkt 1 u.g.n. konkretnego terminu 7 lat na rozpoczęcie realizacji inwestycji od chwili wyłączenia, przy czym do stosowania tego przepisu dochodziło jedynie wówczas, gdy na dzień orzekania o zwrocie nieruchomości nie rozpoczęto jeszcze prac związanych z realizacją tego celu; w takim wypadku organ oceniał, czy nie jest jeszcze za wcześnie na oddanie nieruchomości poprzednim właścicielom, posługując się oceną upływu 7-letniego terminu. Jeżeli w dniu orzekania o zwrocie nieruchomości stwierdzono zrealizowanie celu przedsięwzięcia, nie badano już dalej, czy nastąpiło ono w ciągu 7 lat od chwili wyłączenia, czy po upływie tego okresu. Przesłanka upływu 7 lat od chwili wyłączenia nie miała wówczas charakteru retroaktywnego.

3.3. Do odmiennej wykładni przepisów o zwrocie wyłączonych nieruchomości doszło dopiero po wejściu w życie kwestionowanej przez WSA w Warszawie zmiany treści art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu.

3.4. W świetle dominującego kierunku wykładni art. 136 i art. 137 u.g.n., nadającego tym przepisom wsteczne działanie, zrealizowanie na wyłączonej nieruchomości celu określonego w decyzji o wyłączeniu, ale po upływie w przeszłości terminów określonych w art. 137 ust. 1 u.g.n., stanowi każdorazowo podstawę zwrotu nieruchomości byłym właścicielom. Żadne inne względy, czy to natury celowościowej czy ekonomicznej, nie mogą uzasadniać odmowy uwzględnienia żądania byłych właścicieli (por. wyroki: WSA w Warszawie z 6 czerwca 2007 r., sygn. akt VIII SA/Wa 302/07, Lex nr 479293; NSA z 7 września 2007 r., sygn. akt I OSK 1324/06, Lex nr 383797; WSA w Krakowie z 8 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 1034/07, Lex nr 480122; WSA w Krakowie z 21 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 1073/08, Lex nr 531020; WSA w Krakowie z 16 października 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 395/09, Lex nr 573754; NSA z 1 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1612/09, Lex nr 745102; WSA w Gliwicach z 27 października 2010 r., sygn. akt II SA/GI 449/10, Lex nr 752813; WSA w Warszawie

z 18 listopada 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 567/10, Lex nr 750852; NSA z 24 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 154/10, Lex nr 787111; NSA z 28 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1532/09, Lex nr 951972; WSA w Krakowie z 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1202/10, Lex nr 993198; NSA z 2 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 1125/10, Lex nr 1082567; WSA w Warszawie z 29 czerwca 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 329/11, Lex nr 1150807; NSA z 18 lipca 2012 r., sygn. akt I OSK 1038/11, Lex nr 1260026; WSA w Warszawie z 3 października 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 553/12, Lex nr 1248101; WSA w Warszawie z 8 listopada 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 1523/12, Lex nr 1248063; WSA w Gliwicach z 14 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 719/12, Lex nr 1248922).

W orzecznictwie sądowno-administracyjnym podkreśla się, że nie chodzi już dłużej o to, czy określone zamierzenia inwestycyjne zostały osiągnięte przed dniem orzekania o zwrocie nieruchomości, ale o to, czy inwestycja stanowiąca podstawę wywłaszczenia konkretnej nieruchomości została w przeszłości wykonana na tej nieruchomości w ściśle określonych ramach czasowych. W konsekwencji po 22 września 2004 r. nieruchomość nie może być uznana za zbędną i nie podlega zwrotowi jedynie wówczas, gdy organ administracji ustali, że na nieruchomości zrealizowano cel wywłaszczenia, a realizacja tego celu została jednocześnie zakończona przed upływem 10 lat od dnia wywłaszczenia (por. wyrok WSA w Warszawie z 21 lipca 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 21/11, Lex nr 1150776). Takie też stanowisko prezentowane jest w literaturze przedmiotu (zob. T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 358; T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ZNSA nr 5-6/2010, s. 452; E. Mzyk, [w:] G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz*, Warszawa 2008, s. 500; M. Wolanin, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 924).

3.5. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, dominująca wykładnia art. 137 u.g.n. w obecnym brzmieniu nadaje temu przepisowi wstecznie działanie, ponieważ organy administracji i sądy administracyjne, orzekające na podstawie tego przepisu w sprawie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, dokonują oceny przesłanki zrealizowania zakładanego celu wywłaszczenia nie na moment wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego o zwrot, lecz w chwili upływu 10-letniego terminu liczonego od dnia wywłaszczenia niezależnie od tego, kiedy to wywłaszczenie nastąpiło i niezależnie od tego, czy cel został faktycznie zrealizowany zgodnie z decyzją o wywłaszczeniu.

Z działaniem prawa wstecz (tzn. z retroakcją) mamy do czynienia właśnie wówczas, gdy obowiązuje nakaz stosowania zmienionych norm prawnych do stanu faktycznego, który w pełni ukształtował się pod rządami przepisów wcześniej obowiązujących (por. wyrok TK z 4 kwietnia 2006 r., sygn. K 11/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 40). Ustawa działa z mocą wsteczną, kiedy m.in. początek jej stosowania pod względem czasowym ustalony został na moment wcześniejszy, aniżeli początek mocy obowiązującej jej przepisów (por. wyrok TK z 5 listopada 2002 r., sygn. P 7/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 80), a więc nie tylko wówczas, gdy ustawie nadaje się moc obowiązującą wobec stosunków prawnych zaistniałych i trwających w czasie do wejścia tej ustawy w życie (por. wyrok TK z 31 marca 1998 r., sygn. K 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13). Nadanie normom mocy wstecznej następuje, gdy ustawodawca nakazuje kwalifikować według norm nowych zdarzenia zaistniałe przed wejściem tych norm w życie (por. wyrok TK z 10 października 2001 r., sygn. K 28/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 212).

3.6. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że możliwe jest prospektywne stosowanie przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości przewidzianych w art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu. Odwołanie się do kolejności odczytania przesłanek zawartych w art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w kolejności nawiązującej do dotychczas stosowanej normy sądowno-administracyjnej zapobiega kwestionowanemu przez sąd pytający wstecznemu działaniu tego przepisu. Wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny wskazują, że w literalnej wykładni art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. nacisk należy położyć w pierwszej mierze na ustaleniu przesłanki „cel wywłaszczenia nie został zrealizowany”, a dopiero na drugim etapie i w razie niespełnienia pierwszej przesłanki – na ustaleniu, czy celu nie zrealizowano „pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna”.

Takie też stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie sądowno-administracyjnym, na tle art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., stosowane względem nieruchomości wywłaszczonej przed 27 maja 1990 r., w przypadku której cel wywłaszczenia został zrealizowany lub wydaje się, że został zrealizowany przed 22 września 2004 r., a jednocześnie zanim były właściciel złożył wniosek o jej zwrot. Jeżeli w takiej sytuacji w dniu orzekania przez organ administracji cel wywłaszczenia został już zrealizowany, to zwrot nie powinien być możliwy bez względu na to, kiedy nastąpiła realizacja celu, licząc od momentu wywłaszczenia (por. wyroki: WSA w Krakowie z 30 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 271/08, Lex nr 563126; WSA w Krakowie z 23 stycznia 2009 r., sygn. akt

II SA/Kr 1118/08, Lex nr 477381; WSA w Kielcach z 7 października 2009 r., sygn. akt II SA/Ke 517/09, Lex nr 573736; NSA z 23 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 600/09, Lex nr 595437; WSA w Krakowie z 28 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 1442/09, Lex nr 633058; WSA w Krakowie z 11 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 556/10, Lex nr 737774; WSA w Krakowie z 13 października 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 850/10, Lex nr 753665; WSA w Krakowie z 28 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1422/10, Lex nr 953288; WSA w Łodzi z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 38/11, Lex nr 1097220; NSA z 17 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 1433/10, Lex nr 990175; NSA z 30 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 2098/10, Lex nr 1149305; WSA w Poznaniu z 11 kwietnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 145/13, Lex nr 1310239).

Dalsza przesłanka (upływ 10-letniego terminu) nie jest już stosowana, gdyż art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu takiej sytuacji nie dotyczy. Dopiero gdy w chwili dokonywania oceny cel wywłaszczenia nie został na danej nieruchomości zrealizowany, organ administracji może zastosować przesłanki z art. 137 ust. 1 pkt 1 lub 2 u.g.n. w celu ustalenia, czy mimo tego, że cel nie został jeszcze zrealizowany, orzekanie o zwrocie jest przedwczesne, gdyż nie upłynęło jeszcze 10 lat od wywłaszczenia albo nie minęło jeszcze 7 lat od wywłaszczenia na rozpoczęcie inwestycji. Użycie sformułowania „pomimo upływu” znaczy bowiem tyle, że w razie ustalenia niezrealizowania jeszcze inwestycji roszczenie o zwrot, zgłoszone przed upływem tych terminów, nie będzie mogło być uwzględnione. W tym sensie terminy 7 i 10 lat stanowią tylko „dopełnienie” przesłanki zbędności. Dopiero więc gdy organ administracji lub sąd administracyjny stwierdzą, że w dniu złożenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości cel wywłaszczenia jeszcze nie został zrealizowany, dochodzi do stosowania przesłanki i ustalania, czy upłynęło już 10 lat od momentu wywłaszczenia na realizację określonej inwestycji, czy też termin ten jeszcze nie upłynął i jest zbyt wcześnie, aby orzekać o jej zwrocie.

Jednocześnie w orzecznictwie sądowym podkreśla się, że ocenę dotychczasowego wykorzystania nieruchomości i zrealizowania celu wywłaszczenia należy dokonywać na dzień złożenia wniosku o jej zwrot, a nie tylko w chwili orzekania o zwrocie przez organ administracji (por. wyrok NSA z 22 sierpnia 2003 r., sygn. akt I SA 2622/01).

Konsekwencją powyższej wykładni art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu jest uznanie, że skoro w chwili złożenia przez byłych właścicieli wniosku o zwrot nieruchomości cel został już na niej zrealizowany, wówczas nie ma podstaw do jej zwrotu, nawet jeśli realizacja celu nastąpiła zdecydowanie później niż przed upływem 10 lat od dnia wywłaszczenia. W przypadku pomyślnej realizacji celu wywłaszczenia przed dniem złożenia wniosku nie jest możliwy zwrot nieruchomości niezależnie od terminu, kiedy ta realizacja nastąpiła. Skoro nieruchomość wywłaszczona przed 27 maja 1990 r. została wykorzystana na cel wywłaszczenia, a zanim to się stało byli właściciele nieruchomości nie złożyli wniosku o zwrot nieruchomości, to prawo byłego właściciela lub jego spadkobierców do żądania zwrotu wygasło z chwilą skutecznej realizacji inwestycji (por. wyroki NSA z: 6 grudnia 2006 r., sygn. akt I OSK 193/06, Lex nr 291163; 7 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 514/11, Lex nr 1082774; 3 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1924/10, Lex nr 1149269; 30 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 2098/10, Lex nr 1149305).

3.7. W związku ze stanowiskiem Marszałka Sejmu w sprawie konieczności umorzenia 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, Trybunał rozpoznał argument Marszałka, że w niniejszej sprawie występuje jedynie problem stosowania prawa, który sąd może rozwiązać samodzielnie w drodze prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy, oraz że z tego powodu wydanie przez Trybunał Konstytucyjny żadanego wyroku jest zbędne, a pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej przewidzianej w art. 32 ust. 3 ustawy o TK.

Wbrew pogładowi Marszałka Sejmu, w niniejszej sprawie nie występuje jedynie problem stosowania prawa, który sąd mógłby rozwiązać samodzielnie w drodze wyboru prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy. Ustalenie właściwego czasowego zakresu zastosowania zaskarżonego przepisu w sposób nienaruszający konstytucyjnej zasady *lex retro non agit* wymaga wskazania konstytucyjnego standardu ustalonego dla nieruchomości wywłaszczonych przed 27 maja 1990 r. i następnie skomunalizowanych, do czego uprawniony jest Trybunał Konstytucyjny. Wydanie przez Trybunał Konstytucyjny żadanego wyroku zakresowego jest niezbędne dla rozstrzygnięcia konstytucyjnych wątpliwości sądu pytającego. Tym samym pytanie prawne WSA w Warszawie spełnia przesłankę funkcjonalną przewidzianą w art. 32 ust. 3 ustawy o TK. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, za przyjęciem relewantności niniejszego pytania prawnego przemawiają także konieczność ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostek oraz waga rozpoznawanego zagadnienia. Art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. jest przepisem istotnym społecznie, zaś zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, sądowe uwzględnianie konstytucyjnej zasady *lex retro non agit* może mieć zastosowanie jedynie wówczas, gdy nie prowadzi do ograniczenia

nabytych praw i wolności obywatelskich, w szczególności uprawnień do żądania zwrotu wywłaszczonych nieruchomości uzyskanych przez obywateli w poprzednim stanie prawnym.

4. Ocena konstytucyjności kwestionowanych przepisów.

4.1. Zasada niedziałania prawa wstecz jest dyrektywą postępowania organów prawodawczych polegającą na zakazie stanowienia nie tylko przepisów prawnych, ale i norm prawnych, które nakazują stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie. Trybunał Konstytucyjny przypomina w swoim orzecznictwie, że zmiany stanu prawnego powinny prowadzić do tego, aby obciążenia związane ze zmianą prawa były proporcjonalnie rozkładane na adresatów norm prawa dotychczasowego i adresatów nowych norm prawnych. Adresatem zasady *lex retro non agit* są również jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ art. 2 Konstytucji wyznacza konstytucyjną sytuację prawną nie tylko jednostki, a więc obywateli i osób prawnych, ale również jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3).

Brak w ustawie nowelizującej z 2003 r. przepisów intertemporalnych nie oznacza bezwzględnej konieczności stosowania zasady bezpośredniego działania nowego prawa do wszelkich stanów ukształtowanych zarówno po, jak i przed zmianą prawa, ani też zezwolenia na wsteczne działanie nowych przepisów. Brak przepisów intertemporalnych nie oznacza zezwolenia ustawodawcy na wsteczne działanie nowych lub zmienionych przepisów. W sytuacji, gdy nowa ustawa nie reguluje kwestii intertemporalnych, „lukę” powinny wypełnić w drodze odpowiedniej wykładni organy stosujące prawo.

W ocenie Trybunału, stany faktyczne, powstałe lub zrealizowane w okresie formalnego obowiązywania norm dotychczasowego prawa, powinny podlegać co do zasady jego dalszej ocenie normatywnej (tzn. ocenie według „starych” reguł), chyba że prawodawca wskaże dostatecznie przekonujące argumenty, które uzasadniają wprowadzenie wstecznego działania nowego prawa. Zakaz wstecznego działania prawa obowiązuje w szczególności wtedy, gdy oddziałuje ono w sposób niekorzystny na interesy określonych podmiotów, a zwłaszcza na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami (por. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40). Dopiero w wyjątkowych okolicznościach dopuszcza się pewne odstępstwa od zasady *lex retro non agit*, jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja jej nie jest możliwa bez dopuszczenia wstecznego działania prawa (por. orzeczenia TK: z 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86, OTK w 1986 r., poz. 2; z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90, OTK w 1990 r., poz. 5; z 18 października 1994 r., sygn. K 2/94, OTK z 1994 r., cz. II, poz. 36; wyroki TK: z 31 marca 1998 r., sygn. K 24/97; z 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 209; z 10 października 2001 r., sygn. K 28/01).

4.2. Trybunał przypomina, że ewentualny retroaktywny skutek stosowania regulacji, który wynika z jej normatywnej treści, nie przesądza jeszcze o jej niezgodności z art. 2 Konstytucji. Zakaz retroakcji jest naruszony, jeżeli nadanie mocy wstecznej przepisom prawnym prowadzi do takiego pogorszenia sytuacji ich adresatów w stosunku do stanu poprzedniego, które nie znajduje dostatecznego konstytucyjnego uzasadnienia.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wsteczne działanie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu wobec nieruchomości wywłaszczonych przed 27 maja 1990 r. i skomunalizowanych nie jest konstytucyjnie usprawiedliwione, a skoro ingeruje w konstytucyjnie chroniony zakres samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, stanowi wyraźne naruszenie art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny podziela wątpliwości sądu co do naruszenia przez ustawodawcę konstytucyjnej zasady ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 Konstytucji). Sąd pytający słusznie zauważa, że jednostki samorządu terytorialnego mogły zasadnie oczekiwać, że ustawodawca po 22 września 2004 r. będzie szanował ogólny kształt dotychczasowych zasad zwrotu nieruchomości skomunalizowanych, jakie obowiązywały w okresie transformacji systemowej. Do nich podmioty te dostosowywały swoje zachowanie od chwili swego powstania w 1990 r. W szczególności do obowiązujących reguł zwrotu wywłaszczonych nieruchomości jednostki samorządu terytorialnego dostosowywały swoje postępowanie względem nieruchomości wywłaszczonych przed 1990 r., które nabyły z mocy prawa 27 maja 1990 r. w toku procesu komunalizacji mienia państwowego na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, ze zm.).

4.3. W orzecznictwie Trybunału wskazuje się, że na zasadę samodzielności j.s.t., w tym gmin, składa się przyznanie im w art. 165 ust. 1 Konstytucji osobowości prawnej, ze szczególnym zaakcentowaniem przysługiwania

im praw podmiotowych o charakterze prywatnoprawnym, tj. własności i innych praw majątkowych (por. postanowienie TK z 14 maja 2002 r., sygn. K 9/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 37). Konstytucyjna zasada samodzielności j.s.t. oznacza w szczególności, że wszelka ingerencja w sferę samodzielności tych jednostek musi być zgodna z zasadą proporcjonalności oraz że prawa i interesy j.s.t. podlegają ochronie sądowej (por. wyrok TK z 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25).

Ustrojowe przekształcenia stosunków własnościowych na początku lat 90. XX w. doprowadziły do przywrócenia kategorii własności Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych oraz kategorii własności komunalnej przysługującej jednostkom samorządu terytorialnego i komunalnym osobom prawnym, powstałej w drodze tzw. komunalizacji, polegającej na przejściu określonych składników mienia ogólnonarodowego (państwowego) przez właściwe gminy. Własność przyznana j.s.t. w art. 165 ust. 1 Konstytucji jest prawem podmiotowym, własnością w sensie cywilnoprawnym, dlatego korzysta przynajmniej z „ogólnej” ochrony, jaką Konstytucja gwarantuje temu prawu podmiotowemu. Konstrukcja wykonywania własności komunalnej sprawia jednak, że wprawdzie nie co do istoty, ale już co do warunków, własność ta różni się od własności niepublicznej. Musi to rzutować w konsekwencji na zakres konstytucyjnej ochrony działalności samorządu w porównaniu z osobami prawa prywatnego (por. postanowienie TK z 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60).

Własność komunalna nie została przyznana j.s.t. dla ich dowolnego użytku. Przysługująca j.s.t. własność nieruchomości zawsze musi być podporządkowana zadaniom publicznym, które gmina ma realizować (por. wyrok TK z 21 października 2008 r., sygn. P 2/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 139). Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne (art. 163 Konstytucji). Zadania publiczne wykonywane przez j.s.t. na gruntach znajdujących się we własności komunalnej, w tym na nieruchomościach nabytych w drodze wyłączenia, służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (por. wyrok TK z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17). Z jednej strony wpływa to na akceptację wielu ograniczeń w sposobie wykonywania tej własności, ale z drugiej strony, nakazuje wzmocnić pozycję samorządu w sytuacjach możliwej utraty mienia przeznaczonego do wykonywania zadań publicznych.

4.4. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez j.s.t. jako zadania własne (art. 166 ust. 1 Konstytucji). Ustawa może również zlecić j.s.t. wykonywanie innych zadań publicznych, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa (art. 166 ust. 2 Konstytucji). Próby skonstruowania precyzyjnych kryteriów pozwalających na zaliczanie poszczególnych zadań do jednej albo do drugiej kategorii nie przynoszą jednak jednoznacznych wyników, gdyż istnienie wyraźnych różnic pomiędzy zadaniami własnymi i zleconymi nie jest oczywiste (por. wyrok TK z 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119). W szczególności wykładnia pojęcia „zaspokajanie potrzeb mieszkańców” jako cel działalności samorządu terytorialnego jest szeroka, ponieważ cel ten ma być osiągnięty poprzez całą jego działalność (por. wciąż aktualna uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. W 10/93, OTK z 1994 r., cz. II, poz. 46). Ocena możliwości realizacji zadań publicznych wymaga uwzględnienia stanu własności i praw majątkowych pozostających w dyspozycji j.s.t. (por. wyrok TK z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96). Własność komunalna jest przede wszystkim majątkowym zabezpieczeniem realizacji zadań publicznych j.s.t. (por. wyrok TK z 20 lutego 2002 r., sygn. K 39/00, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4).

Jak już Trybunał wskazał, z istoty zadań własnych j.s.t. wynika, że ich finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny. Istnieje więc konstytucyjny obowiązek wyposażenia samorządu w dochody przeznaczone na realizację zadań własnych w okresie powierzenia mu tych zadań. Wyposażenie to nie polega tylko na przekazywaniu kwot, jak w przypadku zadań zleconych, ale wynika z zespołu cech i regulacji prawnych, które pozwalają łączyć harmonijnie samodzielność wykonywania i finansowania zadań z taką formą prawną, by tej samodzielności nie zniweczyć ani nie uniemożliwić w ogóle wykonywania zadania publicznego (por. wyrok TK z 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 182).

4.5. W ocenie Trybunału ustawowy nakaz zwrotu nieruchomości wyłączonej, przejętej przez j.s.t. w procesie komunalizacji, na których obecnie i w chwili żądania zwrotu zrealizowano cel wyłączenia, nie daje się pogodzić z konstytucyjną zasadą samodzielności j.s.t. (art. 165 ust. 1 Konstytucji), zarówno w aspekcie finansowania, jak i wykonywania przez samorząd zadań publicznych. Ponadto wsteczne stosowanie przesłanek z art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. stawia w niekorzystnej sytuacji te jednostki samorządu terytorialnego, które dokończyły z własnych środków rozpoczęte inwestycje, w porównaniu z tymi podmiotami, które przed 1 stycznia 1998 r. sprzedały wyłączone nieruchomości lub ustanowiły na nich prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich. W tej sytuacji podmioty te skorzystały z możliwości odpłatnego rozporządzenia nieruchomością

i nawet jeśli nie zrealizowano na niej nigdy celu wywłaszczenia, byłym właścicielom nie przysługuje roszczenie do żądania jej zwrotu (art. 229 u.g.n.).

5. Konsekwencje konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

5.1. Sąd pytający – z racji przedstawionych wątpliwości konstytucyjnych przemawiających na rzecz wywłaszczeni – nie odniósł się do argumentów wynikających z konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, chroniącej interesy byłych właścicieli (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Z uwagi na znaczenie tej regulacji dla wykładni treści konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, Trybunał uwzględnił art. 21 ust. 2 Konstytucji przy ustaleniu proporcjonalności naruszenia art. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

5.2. W ocenie Trybunału, wniosku o nieuprawnionym naruszeniu zakazu wstecznego działania prawa (art. 2 Konstytucji) nie podważają w niniejszej sprawie argumenty wynikające z treści konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny wyprowadził w swoim orzecznictwie tę zasadę jako „oczywistą konsekwencję” obowiązywania przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia określonych w art. 21 ust. 2 Konstytucji (por. wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216). W tym samym orzeczeniu Trybunał wskazał, że nakaz dokonywania wywłaszczenia „jedynie na cele publiczne” tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. Wywłaszczenie jest bowiem zgodne z Konstytucją, jeśli jest konieczne (niezbędne) dla realizacji celu publicznego. Ofiara, jaką ponosi wywłaszczony, jest uzasadniona i konstytucyjnie usprawiedliwiona jedynie przez to, że jest konieczna i niezbędna dla realizacji określonego celu publicznego. Przy wywłaszczeniu nie chodzi o zwykłe odebranie własności i umieszczenie jej w zasobie własności publicznej. Cel wywłaszczenia i jego konstytucyjna legitymacja polega na tym, że wywłaszczona nieruchomość powinna zostać oddana dla realizacji określonego przed wywłaszczeniem przedsięwzięcia publicznego. Jak długo wywłaszczone rzeczy (prawa) nie są przekazywane na cel publiczny uzasadniający wywłaszczenie, tak długo nie został osiągnięty cel wywłaszczenia i tak długo działanie organów państwa stanowi ingerencję w prawo własności, która nie ma konstytucyjnej legitymacji. Trybunał wyjaśnił, że instytucja wywłaszczenia nie może prowadzić do przysporzenia wywłaszczeniowi korzyści zarobkowych lub fiskalnych, dopóki nie zostanie zrealizowany cel wywłaszczenia.

Treść konstytucyjnej zasady zwrotu została dookreślona i rozwinięta w kolejnych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, przede wszystkim w wyroku z 13 grudnia 2012 r. (sygn. P 12/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 135). W orzeczeniu tym Trybunał określił granice „ochronnej” treści art. 21 ust. 2 Konstytucji przyjmując, że zakres oddziaływania tego przepisu „konsumuje się” w chwili dokonania celu wywłaszczenia i nie obejmuje już dalszych sytuacji na wywłaszczonej nieruchomości. Art. 21 ust. 2 Konstytucji odnosi się do oceny zachowania się wywłaszczeniowca względem nabytych przez niego nieruchomości, dopóki cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu nie zostanie zrealizowany. Mając ten problem na uwadze, Trybunał uznał, że art. 137 ust. 1 u.g.n. w obecnym brzmieniu w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną nieruchomość, na której w terminach wskazanych w tym przepisie zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, a następnie nieruchomość przeznaczono na realizację innego celu, nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Zakres normowania art. 21 ust. 2 Konstytucji nie obejmował bowiem już tej sytuacji.

5.3. Trybunał Konstytucyjny nie odnalazł w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji argumentów, które stanowiłyby przeciwwagę dla konieczności ochrony interesów publicznych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości, na których, w chwili złożenia wniosku o zwrot, planowany cel wywłaszczenia już zrealizowano. Rację ma sąd pytający, że nie jest zasadne przyznanie w tej sytuacji pierwszeństwa poprzednim właścicielom w odzyskaniu nieruchomości, na których został już zrealizowany cel publiczny (np. infrastruktura szkoły podstawowej). Płynące z orzecznictwa przykłady świadczą o tym, że niewątpliwie korzystne dla byłych właścicieli wsteczne stosowanie terminu 10 lat od chwili wywłaszczenia, niezależnie od tego, czy cel wywłaszczenia zrealizowano, czy nie, prowadzi nieraz do absurdalnych rozstrzygnięć. Taki stan prawny wpływa w szczególności niekorzystnie na majątek gminy i uszczupla dochody przeznaczone na realizację zadań publicznych (art. 165 ust. 1 Konstytucji).

W świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji brak jest jednak podstaw dla regulacji przyznającej w sposób wsteczny prawo do zwrotu nieruchomości najpierw wywłaszczonych, a następnie skomunalizowanych, które zostały już zagospodarowane zgodnie z celem wywłaszczenia i które dotychczas (tj. do 22 września 2004 r.) z tego powodu nie podlegały zwrotowi. Wyjątkiem jest utrzymanie wypracowanej w orzecznictwie sądowym w latach 1990-2004 konieczności dokonywania oceny momentu zrealizowania celu wywłaszczenia na dzień złożenia wniosku o zwrot

nieruchomości przez jej byłych właścicieli lub ich spadkobierców. Tylko wówczas może być spełniony postulat sądu pytającego, by dla omawianej kategorii nieruchomości uchylić nowe, a przywrócić dotychczasowe reguły obowiązujące w sądowej wykładni przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

6. Konkluzja.

6.1. Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w zakresie, w jakim za nieruchomość zbędną uznaje nieruchomość wywłaszczoną przed 27 maja 1990 r., na której w dniu złożenia wniosku o zwrot, a nie później niż przed 22 września 2004 r., zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z sentencją niniejszego wyroku, nie podlegają zwrotowi na rzecz byłych właścicieli te nieruchomości, na których cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został zrealizowany przed dniem złożenia wniosku o ich zwrot, niezależnie od tego, czy realizacja inwestycji nastąpiła po upływie 10 lat od chwili wywłaszczenia. Jeśli zaś w dniu złożenia wniosku o zwrot cel wywłaszczenia jeszcze nie został zrealizowany, byli właściciele tych nieruchomości oraz ich spadkobiercy zachowują ustawowe uprawnienie do żądania zwrotu, które im przysługiwało przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2003 r. Trybunał nie stwierdził w takiej sytuacji naruszenia art. 2 Konstytucji ani konieczności ochrony zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 Konstytucji).

6.2. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że odczytywanie przez organy stosujące prawo znaczenia przepisów nowych w taki sposób, iż jeśli są pozbawione przez ustawodawcę przepisu intertemporalnego to mogą mieć charakter retroaktywny jest niedopuszczalne. Jeśli przepis prawa milczy o regulacji przejściowej, to wcale nie oznacza to, że regulacja ta będzie działała retroaktywnie.

Brak w ustawie zmieniającej przepisów intertemporalnych nie oznacza zezwolenia dla prawodawcy na wsteczne działanie nowych przepisów. Zatem, wyrażając tę myśl w sposób pozytywny należy wskazać, że jeśli prawodawca nie przesądza o wstecznym działaniu prawa, to przepisy te działają prospektywnie.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

32

WYROK

z dnia 18 marca 2014 r.

Sygn. akt SK 53/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 marca 2014 r., skargi konstytucyjnej Dżulietty Kiworkowej o zbadanie zgodności:

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.) z art. 32 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji,

* Sentencja została ogłoszona dnia 25 marca 2014 r. w Dz. U. poz. 380.

o r z e k a:

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, 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 zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 w związku z 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) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 14 września 2011 r., Dżulietta Kiworkowa (dalej: skarżąca) wniosła o orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że 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 sądowych) jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skargę wniesiono na tle następującego stanu faktycznego. W 2009 r. skarżąca została pozwana o zapłatę wynagrodzenia za roboty budowlane. Nakazem zapłaty z 13 stycznia 2010 r. (sygn. akt XX GNc 838/09) Sąd Okręgowy w Warszawie Sąd Gospodarczy XX Wydział Gospodarczy (dalej: Sąd Okręgowy) zasądził od skarżącej dochodzoną przez powoda sumę pieniężną oraz koszty postępowania. Skarżąca wniosła zarzuty od nakazu zapłaty. Powództwo zostało jednakże cofnięte, a powód oświadczył, że zrzeka się częściowo dochodzonego roszczenia.

Na rozprawie strony postępowania zawarły ugodę wyczerpującą wszelkie roszczenia powoda wobec skarżącej z tytułu wykonanych robót budowlanych. W konsekwencji, postanowieniem z 2 grudnia 2010 r. (sygn. akt XX GC 486/10), Sąd Okręgowy uchylił nakaz zapłaty, umorzył postępowanie, zwrócił powodowi połowę uiszczonych opłat od pozwu. Ponadto, uwzględniając art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach sądowych, Sąd Okręgowy oddalił wniosek skarżącej o zwrot połowy opłaty uiszczonych od zarzutów od nakazu zapłaty.

W piśmie z 4 stycznia 2011 r., skarżąca wniosła zażalenie na powyższe postanowienie Sądu Okręgowego, domagając się jego zmiany i uwzględnienia wniosku o zwrot połowy opłaty od zarzutów od nakazu zapłaty.

Postanowieniem z 31 maja 2011 r. (sygn. akt VI ACz 670/11), Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny oddalił zażalenie. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia powołano art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach sądowych oraz stanowisko Sądu Najwyższego zajęte w uchwale z 20 maja 2010 r. (sygn. akt III CZP 22/10, OSNC nr 11/2010, poz. 145). W ocenie Sądu Apelacyjnego, „nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym może zostać wydany jedynie w sytuacji, gdy okoliczności uzasadniające dochodzone żądanie są udowodnione dołączonymi do pozwu określonymi dokumentami. A zatem ma to miejsce jedynie w sprawach, w których analiza treści pozwu i dołączonych do niego dokumentów sygnalizuje duże prawdopodobieństwo zasadności powództwa. W takiej sytuacji opłata od zarzutów stanowi nie tylko swoiste «zaspokojenie» fiskalizmu Skarbu Państwa, ale także pewną sankcję dla strony pozwanej, jeśli zdecyduje się ona wnieść zarzuty pomimo tego, że powód dysponuje określonymi dokumentami dowodzącymi zasadności roszczenia”. Ponadto Sąd Apelacyjny stwierdził, że „fakt zawarcia przez strony ugody nie może znosić swego rodzaju dolegliwości związanej z niecelowym wniesieniem zarzutów (...) Pozew w niniejszej sprawie został cofnięty (...) wyłącznie z uwagi na zawarcie przez strony ugody, która (...) w większości obejmuje roszczenie powoda (...). Cofnięcie pozwu nastąpiło zatem nie wskutek wątpliwości (...) co do zasadności powództwa, a wskutek jego (...) częściowego uznania przez pozwaną [tj. skarżącą]”.

1.2. Zdaniem skarżącej, art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach sądowych narusza konstytucyjne prawo do równego traktowania w aspekcie konstytucyjnego prawa do sądu. Przemawiać mają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, zakwestionowany przepis traktuje w sposób różny podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji prawnej. W ocenie skarżącej, powód i pozwany w postępowaniu nakazowym charakteryzują się bowiem wspólną cechą relewantną jaką jest „podjęcie starań w celu polubownego zakończenia sporu i wyrażenie zgody na zawarcie ugody, doprowadzając tym samym do zaoszczędzenia przez sąd na ponoszeniu dalszych kosztów związanych nieuchronnie z kontynuacją postępowania”.

Po drugie, przyjęte przez prawodawcę zróżnicowanie nie znajduje uzasadnienia w konstytucyjnych zasadach i chronionych przez nie wartościach. W ocenie skarżącej „brak jest obiektywnego uzasadnienia dla zróżnicowania (...). Należy [bowiem] wskazać na uregulowanie art. 104 k.p.c. zgodnie z którym w przypadku zawarcia przez strony ugody koszty postępowania znosi się wzajemnie. Takie rozwiązanie podyktowane jest założeniem, że (...) nie ma strony wygranej i przegranej, strony pozostają więc przy kosztach poniesionych (...) przez siebie. Na tym tle zakwestionowany przepis obarcza (...) ciężarem ekonomicznym w zasadzie wyłącznie pozwanego, co w świetle istoty postępowania nakazowego, gdzie pozwany przed wniesieniem zarzutów nie ma w ogóle możliwości wypowiedzenia się w sprawie i ochrony swoich praw (...) wydaje się być (...) sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej”.

Po trzecie, zakwestionowany przepis różnicuje sytuację podmiotów w postępowaniu nakazowym w oparciu o kryterium dewolutywności środka zaskarżenia, ograniczając tym samym pozwanego w dostępie do sądu. Dochodzi bowiem do nierównego rozkładu ciężaru ekonomicznego, jaki ponoszony jest przez strony postępowania nakazowego w związku z ochroną praw w procesie kontroli nakazu zapłaty.

2. W piśmie z 28 stycznia 2013 r., w imieniu Sejmu, Marszałek Sejmu wniosła o stwierdzenie, że art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach sądowych 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 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Przed przystąpieniem do merytorycznej analizy zarzutów skarżącej, Marszałek Sejmu wskazała na rozbieżność między *petitum*, w którym zaskarżono art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach sądowych „w pełnej rozciągłości”, a uzasadnieniem skargi konstytucyjnej, w którym ograniczono zakres zaskarżenia do zastosowania tego przepisu w postępowaniu nakazowym. W ocenie Marszałek Sejmu, skarga ma charakter zakresowy i odnosi się do braku podstawy prawnej do zwrotu połowy opłaty od pisma zawierającego zarzuty od nakazu zapłaty wniesionego w postępowaniu zakończonym zawarciem ugody sądowej.

2.2. Zdaniem Marszałek Sejmu, zaskarżony przepis nie narusza ani zasady równości, ani konstytucyjnego prawa do sądu. Przemawiać mają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, w postępowaniu nakazowym, również w kontekście obowiązków ponoszenia kosztów sądowych, powód i pozwany nie są podmiotami charakteryzującymi się wspólną cechą relewantną. Powołując się na uchwałę SN o sygn. akt III CZP 22/10, Marszałek Sejmu stwierdziła, że „w sferze kosztów sądowych, w odniesieniu do zwrotu opłaty, nie występuje zagadnienie równoprawnego traktowania storn postępowania, rozumianego jako zapewnienie im gwarancji procesowych w celu dochodzenia oraz obrony ich praw. Chodzi raczej o szczególną preferencję fiskalną, uzależnioną od określonego sposobu zakończenia sprawy. Także w ujęciu podmiotowym nie mamy tutaj do czynienia [z] jednym stosunkiem publicznoprawnym łączącym strony postępowania (co uzasadnia porównywanie ich pozycji prawnej np. w wypadku przepisów k.p.c. rządzących zwrotem kosztów postępowania), ale z odrębnymi stosunkami prawnymi łączącymi każdą (...) ze stron i Skarb Państwa”.

Po drugie, przedmiotowo istotne zróżnicowanie powoda i pozwanego wynika ze specyfiki postępowania nakazowego, której korelatem „jest wysokość i sposób ponoszenia przez jego strony opłat sądowych. Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 1 u.k.s.c., od pozwu w postępowaniu nakazowym pobiera się czwartą część opłaty. Może to być czwarta część opłaty stosunkowej, obliczonej od wartości przedmiotu sporu (art. 13 u.k.s.c.), albo czwarta część opłaty stałej (np. w sprawach podlegających rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym – art. 28 u.k.s.c.). Ta szczególna preferencja fiskalna ma skłaniać podmioty poszukujące ochrony prawnej do wyboru trybu postępowania nakazowego, które ma – jak wskazano – charakter fakultatywny. Jeżeli sąd stwierdzi brak podstaw do wydania nakazu zapłaty, wzywa powoda do uiszczenia pozostałych trzech czwartych części opłaty. Jeżeli nakaz zapłaty zostanie wydany i uprawomocni się wskutek braku aktywności pozwanego, wysokość opłaty sądowej pozostaje na niezmienionym poziomie. Natomiast w myśl art. 19 ust. 4 u.k.s.c., trzy czwarte części opłaty pobiera się od pozwanego w razie wniesienia zarzutów od nakazu zapłaty, skutkujących wszczęciem drugiej (kontrydiktoryjnej) fazy postępowania nakazowego”.

Po trzecie, zróżnicowanie sytuacji prawnej powoda i pozwanego związane jest z *ratio* art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach sądowych. Przepis ten ma bowiem zachęcać strony do ugodowego rozwiązywania powstałego między nimi sporu oraz premiować (choć w różnym stopniu) czynności dyspozytywne prowadzące do usprawnienia postępowania sądowego.

Po czwarte, zróżnicowanie sytuacji prawnej powoda i pozwanego w postępowaniu nakazowym w kontekście zwrotu uiszczonej opłaty sądowej nie wpływa w żaden sposób na dostęp pozwanego do sądu, ponieważ zwrot opłaty następuje już po zakończeniu postępowania głównego.

Ponadto zdaniem Marszałek Sejmu, „[s]karżąca nie wykazała, aby to zakwestionowany przepis generował barierę ekonomiczną naruszającą prawo dostępu do sądu, prowadził do zachwiania bilansu «korzyści i strat» wynikających z wygrania sprawy, czy też tworzył mechanizm niespójny lub nieprzewidywalny dla adresatów. Roli takiej nie można przypisać nieuzasadnionemu systemowo oczekiwaniu, według którego w razie zawarcia ugody sądowej zwrotowi powinny podlegać opłaty sądowe wniesione, na poszczególnych etapach postępowania, przez wszystkich jego uczestników. (...) Brak również przekonujących argumentów świadczących o naruszeniu przez zakwestionowany przepis art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. zasady równości broni, stanowiącej element rzetelnej procedury sądowej”.

3. W piśmie z 27 grudnia 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach sądowych 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 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Przed przystąpieniem do merytorycznej analizy zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej, Prokurator Generalny stwierdził, że skarżąca w istocie kwestionuje pominięcie prawodawcze, które polega na nieuregulowaniu przez prawodawcę podstawy prawnej do obligatoryjnego zwrotu przez sąd połowy opłaty od pisma zawierającego zarzuty od nakazu zapłaty wniesione w postępowaniu, w którym sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej.

3.2. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zaskarżony przepis jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Postępowanie sądowe w sprawach cywilnych ma charakter odpłatny, a w zakresie kreowania wszelkich wyjątków od tej zasady prawodawcy przysługuje szeroka swoboda regulacyjna. Należy ponadto zauważyć, że wynikające z zaskarżonego przepisu zróżnicowanie powoda i pozwanego uzasadnione jest specyfiką postępowania nakazowego. Charakteryzuje się ono bowiem uproszczonymi zasadami procedowania, odzwierciedlającymi je zasadami ponoszenia kosztów sądowych oraz koncentracją materiału dowodowego na etapie wniesienia powództwa. W ocenie Prokuratora Generalnego, na rzecz konstytucyjności zaskarżonego przepisu przemawia również argument, że w ugodzie sądowej „strony (...) mogą swobodnie kształtować kwestię definitywnego rozdziału poniesienia kosztów sądowych, a więc również w taki sposób, by rozdział ten «korygował» rezultaty zastosowania zaskarżonego przepisu”.

3.3. Zdaniem Prokuratora Generalnego, ustalenia dokonane na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji determinują ocenę zgodności art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach sądowych z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Należy bowiem zauważyć, że wprowadzając wymienione w art. 79 ustawy o kosztach sądowych wyjątki od zasady odpłatności postępowania sądowego, prawodawca konsekwentnie podtrzymuje, iż w wypadku zakończenia postępowania ugodą sądową zwrot połowy opłaty przysługuje jedynie tej stronie, która zainicjowała postępowanie w instancji, w której doszło do zawarcia ugody.

Ponadto, w ocenie Prokuratora Generalnego, przyjęcie zasady równego traktowania powoda i pozwanego w kontekście zwrotu połowy opłaty od pism złożonych w postępowaniu nakazowym nie może zrównać poziomu obciążenia obu stron kosztami zakończonego ugodą postępowania, skoro wysokość uiszczanych przez nie opłat jest odmienna. Ewentualny obowiązek zwrotu połowy opłaty od pisma zawierającego zarzuty od nakazu zapłaty miałby jedynie charakter zmiany ilościowej (tj. zmniejszałby nierówność stron w obciążeniu fiskalnym), a nie jakościowej.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 28 listopada 2012 r. poinformowała, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

II

Na rozprawie stawili się pełnomocnik skarżącej oraz przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego.

Pełnomocnik skarżącej zmodyfikował katalog wzorców kontroli i cofnął skargę konstytucyjną w zakresie kontroli 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.) z art. 32 ust. 2 Konstytucji.

Uczestnicy postępowania udzielili Trybunałowi stosownych wyjaśnień.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli i problem konstytucyjny.

1.1. W procedurze inicjowanej skargą konstytucyjną przedmiotem badania może być jedynie norma, na podstawie której wydane zostało orzeczenie lub decyzja naruszające konstytucyjne prawa i wolności. Punktem wyjścia do identyfikacji problemu konstytucyjnego jest jednak zawsze przepis prawny. Ze względu na cel i skutki kontroli Trybunał zobowiązany jest precyzyjnie wskazywać jednostki redakcyjne aktu normatywnego, z których dana norma wynika (zob. np. wyrok TK z 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161, s. 1930). Niemniej, końcowym efektem kontroli konstytucyjności – ujawnianym w sentencji – jest stwierdzenie zgodności lub niezgodności oznaczonej normy prawnej.

1.2. W *petitum* skargi konstytucyjnej zaskarżono 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 sądowych). Zgodnie z tym przepisem sąd z urzędu zwraca stronie połowę uiszczoną opłaty od pisma wszczynającego postępowanie w instancji, w której sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, skarżąca ogranicza swoje rozważania jedynie do oceny konstytucyjności braku podstawy prawnej do zwrotu pozwanemu w postępowaniu nakazowym połowy uiszczoną opłaty od pisma zawierającego zarzuty od nakazu zapłaty, gdy sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej.

1.3. Zgodnie z uchwałą 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 sądowych obowiązek zwrotu połowy opłaty nie dotyczy uiszczoną przez pozwanego opłaty 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; dalej: k.p.c.) są środkiem zaskarżenia o charakterze niedewolutywnym, niewszczynającym postępowania w instancji. Pismem tym jest natomiast pozew. Zwrócona może zostać zatem połowa opłaty od pozwu zawierającego wniosek o wydanie nakazu zapłaty.

1.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w niniejszej sprawie problem konstytucyjny sprowadza się do pytania, czy upoważniając sąd do dokonania określonej czynności konwencjonalnej w wypadku zawarcia przez strony w postępowaniu nakazowym ugody sądowej, prawodawca nie naruszył konstytucyjnej zasady równości przez to, że dyspozycję zaskarżonej normy ograniczył jedynie do pisma wszczynającego postępowanie nakazowe, nie uwzględniając pisma zawierającego zarzuty od nakazu zapłaty.

Pomimo że art. 19 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 ustawy o kosztach sądowych stanowił konieczne tło normatywne analizy Trybunału Konstytucyjnego, przepis ten nie mógł zostać uznany za przedmiot kontroli w niniejszej sprawie. Z uwagi na konkretny charakter kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną, żadne z twierdzeń odnoszących się do konstytucyjności art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach sądowych nie może być odnoszone do oceny art. 19 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 4 ustawy o kosztach sądowych. Zagadnienie rozkładu opłaty sądowej w postępowaniu nakazowym i związana z tym partycypacja pozwanego w jej uiszczeniu pozostaje poza granicami skargi i stanowi odrębny problem konstytucyjny.

2. Wzorce kontroli.

2.1. W *petitum* skargi konstytucyjnej jako wzorce kontroli wskazano art. 32 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu wyrażono również pogląd, że zaskarżona norma nie odpowiada wymaganiom stawianym przez zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że powołanie się przez skarżącą na konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej nie jest równoznaczne z wskazaniem odrębnego albo związkowego wzorca kontroli art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach sądowych. W warunkach niniejszej sprawy, zasada ta może stanowić bowiem jedno ze źródeł wyznaczających kryteria dopuszczalnego konstytucyjnie zróżnicowania podmiotów podobnych i w ten sposób powinna być brana pod uwagę przy orzekaniu o zgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. „Treść zasady sprawiedliwości społecznej jest ogólniejsza i zdecydowanie bogatsza niż zasady równości. Z jednej bowiem strony wyznacza ona obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych (...) oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych (...), z drugiej zaś wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego (...). Ustalenie powiązań zachodzących między zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą równości wymaga precyzyjnego rozważenia poszczególnych, wyróżnionych aspektów zasady sprawiedliwości społecznej. Odnośnie do pierwszego z obowiązków o charakterze formalnym, czyli nakazu równego traktowania równych, zasada sprawiedliwości społecznej pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją. (...) Odnośnie do drugiego z obowiązków o charakterze formalnym, czyli zakazu równego traktowania nierównych, zasada sprawiedliwości społecznej nie pokrywa się z zasadą równości, gdyż – jak już wspomniano – zasada równości dopuszcza odmienne ukształtowanie sytuacji prawnej podmiotów różnych, chociaż tego nie wymaga. Nie ulega w konsekwencji wątpliwości, że naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej w analizowanym obszarze nie może być równoznaczne z naruszeniem zasady równości. Należy zatem uznać, iż w razie sformułowania zarzutu niezgodności określonej regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, związanego z nieuzasadnionym zrównaniem sytuacji prawnej podmiotów różnych, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana zasada sprawiedliwości społecznej, a nie zasada równości, która nie stanowi wówczas odpowiedniego kryterium oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Powołanie w takiej sytuacji jako wzorca kontroli zasady równości prowadziłoby do stwierdzenia, że dany przepis prawny nie narusza omawianej zasady konstytucyjnej. Zastrzeżenia co do konstytucyjności uregulowań przewidujących równe traktowanie nierównych powinny być weryfikowane jedynie w kontekście zasady sprawiedliwości społecznej” (wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79).

Trybunał Konstytucyjny zauważa przy tym, że jakkolwiek skarżąca wskazała cały art. 32 Konstytucji, to jednak z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika jednoznacznie, iż w rzeczywistości konstytucyjność art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach sądowych kwestionowana jest wyłącznie w kontekście zasady równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Pełnomocnik skarżącej cofnął na rozprawie skargę w zakresie kontroli z zasadą niedyskryminacji, wysłowioną w art. 32 ust. 2 Konstytucji. Postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

2.2. Art. 32 ust. 1 Konstytucji był przedmiotem wielokrotnych rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (zob. np. wyroki z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 21 września 1999 r., sygn. K 6/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 117; 18 grudnia 2000 r., sygn. K 10/00, OTK ZU nr 8/2000 r., poz. 298; 21 maja 2002 r., sygn. K 30/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 32; 1 grudnia 2008 r., sygn. P 54/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 171; 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 46; 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 69; 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10; 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25). Przepis ten nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez zróżnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. „Omawiana zasada nakazuje zatem nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie (...) dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które taką cechą posiadają, oraz podmiotom, które jej nie posiadają” (cyt. wyrok o sygn. P 24/10).

Ocena zgodności z zasadą równości wymaga: po pierwsze – ustalenia, czy można wskazać wspólną cechę istotną określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym

została zawarta kontrolowana norma prawna; po drugie – stwierdzenia czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej; po trzecie – rozważenia, czy wprowadzone przez prawodawcę odstępstwa można uznać za konstytucyjnie dozwolone.

Ocena, czy odstępstwa te są dozwolone wymaga z kolei udzielenia odpowiedzi na następujące pytania: a) czy odstępstwa mają charakter relewantny (tj. są racjonalnie uzasadnione i pozostają w bezpośrednim związku z treścią i celem przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma); b) czy odstępstwa odpowiadają wymogom wynikającym z zasady proporcjonalności (tj. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych); c) czy odstępstwa pozostają w związku z innymi zasadami konstytucyjnymi i chronionymi przez nie wartościami, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Trybunał podtrzymał przy tym pogląd, że „przy orzekaniu przez sąd konstytucyjny o zgodności określonego unormowania z zasadą równości, ze względu na konieczność stosowania w tym wypadku kryteriów cennych, niezbędne jest zachowanie pewnej powściągliwości, zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę domniemanie konstytucyjności ustanowionych przepisów prawnych” (cyt. wyrok o sygn. P 24/10 i powołane tam orzeczenia).

2.3. Art. 45 ust. 1 Konstytucji był przedmiotem wielokrotnych rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (zob. m.in. wyroki z: 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108; 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80; 16 grudnia 2008 r., sygn. P 17/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 179; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1; 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33 i przywołane tam orzecznictwo). Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe przypomnienie wyłącznie najważniejszych i relewantnych dla niniejszej sprawy ustaleń.

Po pierwsze, konstytucyjne prawo do sądu obejmuje w szczególności: a) prawo do uruchomienia postępowania sądowego; b) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności; c) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; d) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozstrzygających sprawę.

Po drugie, konstytucyjne prawo do sądu stanowi źródło pozytywnych i negatywnych obowiązków prawodawczych. Pierwsze zobowiązują prawodawcę do zgodnego z konstytucyjnym systemem wartości ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w ujęciu instytucjonalnym i proceduralnym. Negatywne obowiązki prawodawcy wyrażają się z kolei w szczególności w konstytucyjnym zakazie zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw i wolności (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji) oraz zakazie nadmiernego ograniczania stron w prawie do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji).

Po trzecie, do najistotniejszych wymogów rzetelnej i sprawiedliwie ukształtowanej procedury sądowej należą: a) nakaz wysłuchania stron, b) jawność jako zasada; c) konieczność ujawnienia w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu, a tym samym unikanie dowolności czy wręcz arbitralności sądu, d) zapewnienie przewidywalności uczestnikom postępowania przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym są poddani.

Po czwarte, wymogi sprawiedliwości proceduralnej znajdują zastosowanie nie tylko w „sprawach”, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale również odpowiednio w postępowaniach z zakresu ochrony prawnej, w tym postępowaniach przed organem pozasądowym, jeżeli wydaje on akt kształtujący sytuację prawną podmiotu konstytucyjnych praw i wolności.

2.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że z orzecznictwa odnoszącego się do problematyki kosztów sądowych (zob. m.in. wyroki TK z: 30 marca 2004 r., sygn. SK 14/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 23; 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42; 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81; 6 lipca 2004 r., sygn. P 14/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 62; 12 grudnia 2006 r., sygn. P 15/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 171; 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07; 21 lipca 2008 r., sygn. P 49/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 108; 16 grudnia 2008 r., sygn. P 17/07) relewantne i najważniejsze dla niniejszej sprawy są następujące ustalenia:

Po pierwsze, „[k]oszty sądowe utrudniają dostęp do wymiaru sprawiedliwości tym, którzy tych kosztów nie mogą ponieść, a tym samym ograniczają prawo do sądu (...). Konieczność ochrony w demokratycznym państwie prawa nawet wysoko cenionych wartości, takich jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób, nie może uzasadniać zamknięcia drogi sądowej do ochrony konstytucyjnych praw i wolności, może natomiast co najwyżej uzasadniać pewne (a więc znajdujące usprawiedliwienie w konstytucyjnie aprobowanym marginesie swobody regulacyjnej legislatora) ograniczenia ochrony sądowej” (cyt. wyrok o sygn. P 37/07).

Po drugie, ograniczeniem konstytucyjnego prawa do sądu może być *in concreto* zarówno regulacja określająca zasady zwolnień od ponoszenia kosztów sądowych, jak i unormowanie stanowiące o rozkładzie kosztów sądowych, w tym zwrocie części poniesionych opłat sądowych, w związku z zakończeniem sprawy. Oceniając konstytucyjność przepisu regulującego rozkład kosztów sądowych w sprawach z oskarżenia prywatnego Trybunał stwierdził, że „wśród elementów ograniczających realizację prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, mogą się znajdować bariery o charakterze ekonomicznym, w szczególności mające postać wygórowanych kosztów, niezbędnych dla wszczęcia i prowadzenia postępowania sądowego. Nie można przy tym podzielić argumentacji (...), iż kwestia zwrotu kosztów procesu, nie może być oceniana jako ewentualne ograniczenie dostępności prawa do sądu, skoro – niejako z natury rzeczy – definitywne obciążenie kosztami następuje po przeprowadzeniu postępowania, a więc wówczas, gdy już z prawa do sądu skorzystano (...). Ograniczenie dostępności do sądu poprzez istnienie barier ekonomicznych może bowiem przejawiać się w nadmiernie wysokim ryzyku ekonomicznym, wywołanym zarówno zasadami, wedle jakich kształtuje się ostatecznie obowiązek ponoszenia kosztów postępowania, jak i może być spowodowane samym wygórowanym poziomem kosztów. To właśnie ryzyko może powstrzymać przed wkroczeniem na drogę ochrony sądowej ochrony prawa. Dlatego nie jest prawidłowe rozumowanie, iż skoro skarżący *in concreto* zdecydował się wystąpić z oskarżeniem, zatem w jego wypadku element ekonomiczny nie odegrał widocznie hamującej roli. (...) Uznać należy, że zarówno wygórowany poziom kosztów, jak i zasady ich rozkładu mogą być podnoszone jako zarzut naruszenia prawa do sądu (ograniczenie dostępności sądu)” (cyt. wyrok o sygn. SK 14/03).

Po trzecie, „[k]oszty sądowe są tradycyjnie uznaniem instrumentem polityki państwa służącym do regulowania relacji stron stosunków procesowych oraz – w szerszym ujęciu – stymulowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swoich interesów i doboru środków ich ochrony. Koszty postępowania służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz selekcji roszczeń szyskanujących 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 pieniactwa, szyskanowania 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. 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” (cyt. wyrok o sygn. P 4/04).

2.5. Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest konstytucyjny nakaz równego traktowania w prawie do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej.

3. Ocena zgodności art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach sądowych z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w rozpatrywanej sprawie za cechę istotną, pozwalającą wyróżnić kategorię podmiotów, do których odnosi się gwarancja równego traktowania, należy uznać: bycie stroną postępowania cywilnego zobowiązaną do uiszczenia różnych ułamkowych części jednej opłaty sądowej, pobieranej na podstawie art. 19 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 ustawy o kosztach sądowych, od pism wnoszonych w pierwszej instancji w postępowaniu nakazowym, które zakończyło się zawarciem ugody sądowej.

Niewątpliwie status powoda i pozwanego w procedurze cywilnej może być różnie ujmowany i nie zawsze będzie uzasadniał konieczność równego traktowania (por. cyt. wyrok o sygn. SK 2/09). W warunkach niniejszej sprawy kluczowe dla stwierdzenia podobieństwa powoda i pozwanego jest obciążenie obu podmiotów w różnych częściach jedną opłatą sądową, w jednym postępowaniu oraz zawarcie ugody sądowej.

Zasadą jest pobieranie całej opłaty od pozwu, pozwu wzajemnego oraz wniosku o wszczęcie postępowania nieprocesowego lub samodzielnej jego części (art. 18 ustawy o kosztach sądowych). Opłata obciąża powoda i uiszczana jest przy wniesieniu do sądu pisma podlegającego opłacie. Z uwagi na specyfikę postępowania nakazowego jedna opłata sądowa została podzielona przez prawodawcę w ten sposób, że powód wnosi przy pozwie tylko czwartą jej część, pozostałe trzy czwarte wnosi pozwany, o ile zdecyduje się na złożenie pisma zawierającego zarzuty od nakazu zapłaty (art. 19 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 ustawy o kosztach sądowych). Regulacja ta

rozkłada opłatę w sposób realizujący funkcjonalne założenia postępowania nakazowego, wyrównując przy tym wysokość łącznego obciążenia stron postępowania nakazowego z tytułu merytorycznego rozpoznania sprawy w trybie kontradyktoryjnym do wysokości obciążenia nakładanego w postępowaniu zwykłym. Z uwagi na szczególnie charakter postępowania nakazowego pozwany partycypuje w opłacie, która w innych okolicznościach procesowych obciążałaby powoda.

3.2. Przewidzianym przez prawodawcę kryterium zróżnicowania jest charakter procesowy pisma podlegającego opłacie w postępowaniu nakazowym zakończonym zawarciem ugody sądowej. Beneficjentem zwrotu połowy opłaty, na gruncie zaskarżonego przepisu, jest bowiem jedynie podmiot, który wniósł pismo inicjujące postępowanie w instancji wraz z wnioskiem o rozpoznanie sprawy w postępowaniu nakazowym. Z mocy zaskarżonego przepisu – kwestionowany przez skarżącą – stosunek prawny powstaje wyłącznie między powodem a Skarbem Państwa.

3.3. Zróżnicowanie to nie oznacza *per se* naruszenia nakazu równego traktowania, jeżeli ma ono charakter relewantny, proporcjonalny oraz pozostaje w związku z innymi zasadami konstytucyjnymi (zob. punkt 2.2 tej części uzasadnienia).

3.3.1. Odnosząc się do pierwszego z powyższych wymogów należało stwierdzić, że zróżnicowanie sytuacji powoda i pozwanego w postępowaniu nakazowym, w kontekście zwrotu części uiszczonej opłaty sądowej, jest racjonalnie uzasadnione oraz pozostaje w związku z treścią i celem przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Przemawiały za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, zaskarżona norma służy realizacji założonych przez prawodawcę celów. Preferencja fiskalna w formie zwrotu z urzędu oznaczonej części opłaty sądowej służyć ma ułatwieniu podejmowania czynności dyspozytywnych przez strony, których rezultatem jest odciążenie wymiaru sprawiedliwości przez zmniejszenie nakładu pracy i środków niezbędnych do rozpoznania sprawy, a także – utrzymaniu pewnych stanów faktycznych uznawanych w świetle zasady subsydiarności lub innych zasad konstytucyjnych za pożądane (np. zawarcie ugody przez strony sporu, zapobieżenie rozpadowi małżeństwa). Zwrot połowy opłaty powodowi w postępowaniu nakazowym, w wypadku zawarcia ugody sądowej, ma zachęcić strony, przede wszystkim jednak powoda zainteresowanego uwzględnieniem w całości powództwa, do zawarcia ugody (por. K. Gonera, *Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Warszawa 2008, s. 340; zob. też druk sejmowy nr 2582/IV kadencja, s. 62).

Po drugie, zwrot połowy opłaty powodowi pozostaje w związku z realizacją funkcji prewencyjnej kosztów sądowych. Należy bowiem zauważyć, że nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym wydawany jest jedynie wtedy, gdy dochodzone roszczenie pieniężne lub roszczenie dotyczące świadczenia rzeczy zamiennych zostało udowodnione przez powoda dołączonymi do pozwu określonymi ustawowo dokumentami (tj. dokumentem urzędowym, zaakceptowanym przez dłużnika rachunkiem, wezwaniem dłużnika do zapłaty i pisemnym oświadczeniem dłużnika o uznaniu długu, zaakceptowanym przez dłużnika żądaniem zapłaty, zwróconym przez bank i nie zapłaconym z powodu braku środków na rachunku bankowym, należycie wypełnionym wekslem, czekiem, warrantem lub rewersem, umową, dowodem spełnienia świadczenia wzajemnego niepieniężnego oraz innymi dowodami wskazanymi w art. 485 § 2a i 3 k.p.c.). Chodzi tu zatem tylko o taką sytuację, w której analiza pisma powoda i załączonych dowodów pozwala uznać jego racje. W razie braku podstaw do wydania nakazu zapłaty, przewodniczący wyznacza rozprawę, chyba że sprawa może być rozpoznana na posiedzeniu niejawnym (art. 486 § 1 k.p.c.). Zasady obciążenia stron opłatami w postępowaniu nakazowym, w tym zasady ich zwrotu, zniechęcają do występowania przez pozwanych z zarzutami, gdy powód dysponuje dowodami uzasadniającymi jego roszczenie.

Po trzecie, zaskarżony przepis pozostaje w związku z treścią innych przepisów zawartych w ustawie o kosztach sądowych. Od pozwu w postępowaniu nakazowym pobiera się czwartą część opłaty (art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy o kosztach sądowych). Jeżeli nie ma podstaw do wydania nakazu zapłaty, sąd wzywa powoda do uiszczenia pozostałych trzech czwartych części opłaty. Jeżeli nakaz zapłaty został natomiast wydany i uprawomocnił się w związku z beczynnością procesową pozwanego, wysokość opłaty pozostaje niezmienna. Dopiero w razie wniesienia zarzutów od nakazu zapłaty, skutkujących rozpoczęciem fazy kontradyktoryjnej, pozwany zostaje zobowiązany do uiszczenia trzech czwartych części opłaty (art. 19 ust. 4 ustawy o kosztach sądowych). Należy ponadto zauważyć, że w zakresie rozkładu kosztów sądowych w postępowaniu zakończonym ugodą sądową istnieje podobieństwo między sytuacją pozwanego wnoszącego zarzuty od nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym a sytuacją pozwanego wnoszącego sprzeciw od wyroku zaocznego. Pozwany, który opłacił sprzeciw również nie uzyskuje zwrotu połowy uiszczonych opłat sądowych (zob. odpowiednio: art. 3 ust. 2 pkt 4, art. 19 ust. 1 i art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach sądowych).

Po czwarte, jak stwierdził SN w uchwale o sygn. akt III CZP 22/10, art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach sądowych jest spójnym systemowo rozwiązaniem prawodawczym, gdyż „nie ma unormowań sprzecznych, uniemożliwiających lub utrudniających jego stosowanie”.

Po piąte, oceniając racjonalność zaskarżonej regulacji nie sposób nie dostrzec stabilnej tendencji legislacyjnej w tym zakresie. Art. 34 zdanie drugie ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. – Przepisy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 1961 r. Nr 10, poz. 57, ze zm.; dalej: ustawa z 1950 r.) stanowił, że „w razie zawarcia ugody zwraca się połowę wpisu za instancję, w której ugoda nastąpiła”. Art. 41 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z 1950 r. stanowił przy tym, że połowę wpisu stosunkowego pobiera się od powództwa w trybie postępowania nakazowego lub upominawczego oraz od zarzutów w postępowaniu nakazowym. Jeżeli jednak „w postępowaniu nakazowym lub upominawczym na skutek zarzutów lub sprzeciwu ma nastąpić rozprawa, powód powinien uiścić dodatkowo drugą połowę wpisu” (art. 41 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z 1950 r.). Art. 34 zdanie drugie ustawy z 1950 r. zastąpiony został przez art. 36 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 88, ze zm.), który z kolei stanowił, że sąd z urzędu zwraca stronie „połowę uiszczzonego wpisu od pisma wszczynającego postępowanie w instancji, w której sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej”. Jak stwierdził SN w uchwale o sygn. akt III CZP 22/10 co najmniej od 1967 r. problematyka zwrotu części uiszczzonej opłaty w wypadku zawarcia ugody sądowej „nie nasuwała wątpliwości przy jej stosowaniu”.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wprowadzone przez prawodawcę i istotne w warunkach niniejszej sprawy zróżnicowanie odpowiada wymogowi relewantności.

3.3.2. Odnosząc się do drugiego wymogu uzasadniającego konstytucyjność zróżnicowania podmiotów podobnych (wymóg proporcjonalności), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zróżnicowanie nie stanowi nadmiernego i nieadekwatnego rozwiązania prawodawczego. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, w wypadku zawarcia ugody sądowej zasadą jest wzajemne zniesienie kosztów procesu (art. 104 k.p.c.), co nie uniemożliwia stronom uregulowania w umowie kwestii kosztów wedle ich woli. Nie ma przeszkód aby strony, w zależności od przysługujących im roszczeń oraz posiadanych dowodów, mogły umownie kształtować rozdział kosztów modyfikując skutki zastosowania zaskarżonego przepisu.

Po drugie, zakładając racjonalność działań pozwanego należy przyjąć, że do ugody dochodzi w sytuacji, w której roszczenie powoda jest co najmniej częściowo zasadne lub pozwany nie dysponuje dowodem podważającym wiarygodność twierdzeń powoda. Tym samym zaskarżony przepis nie może być postrzegany jako wprowadzający stan niepewności co do ekonomicznego bilansu podejmowanych czynności procesowych, który miałby rzutować na decyzję o wniesieniu sprzeciwu od nakazu zapłaty. Nieadekwatne w niniejszej sprawie są ustalenia dokonane w sprawie o sygn. SK 30/09 (wyrok TK z 7 marca 2013 r., OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 26).

Po trzecie, zaskarżony przepis nie wpływa w żaden sposób na obowiązki i uprawnienia procesowe stron w toku postępowania. Nie wprowadza też nierówności w dochodzeniu praw w postępowaniu nakazowym. Podstawą prawną obciążenia powoda opłatą od pisma zawierającego zarzuty od nakazu zapłaty jest bowiem art. 19 ust. 4, a nie art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach sądowych. W piśmiennictwie podkreśla się, że „czynności związane ze zwrotem opłaty mają charakter wykonawczy, nie mogą więc wkraczać w sferę rozpoznawczą i weryfikować wydanych tam prawomocnych orzeczeń, od których uzależniony jest zwrot opłaty” (A. Górski, L. Walentyłowicz, komentarz do art. 79, [w:] *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Ustawa i orzekanie. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008). Problematyka zwrotu przedmiotowo istotnej opłaty aktualizuje się dopiero wraz z zawarciem ugody sądowej, która to czynność pozostaje w wyłącznej gestii stron.

Po czwarte, na każdym etapie postępowania strony mogą zawrzeć ugodę pozasądową, która stanowi przesłankę umorzenia postępowania w związku z cofnięciem pozwu (art. 355 § 1 k.p.c.).

W konsekwencji należało stwierdzić, że wprowadzone przez prawodawcę i istotne w warunkach niniejszej sprawy zróżnicowanie odpowiada wymogowi proporcjonalności. W tym kontekście, nie sposób odmówić słuszności poglądowi wyrażonemu przez Prokuratora Generalnego, że upoważnienie sądu do zwrotu pozwanemu, w zakończonym ugodą sądową postępowaniu nakazowym, połowy uiszczzonej opłaty sądowej od zarzutów od nakazu zapłaty, nie prowadziłoby do zrównania obciążeń fiskalnych nałożonych na powoda i pozwanego. Z uwagi na brzmienie art. 19 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 ustawy o kosztach sądowych, strony postępowania nakazowego pozostawałyby nadal obciążone w różnej wysokości. Ocena konstytucyjności tej regulacji nie stanowi jednak przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie (zob. punkt 2 *in fine* tej części uzasadnienia).

3.3.3. Odnosząc się do trzeciego wymogu uzasadniającego konstytucyjność zróżnicowania podmiotów podobnych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach sądowych służy realizacji zasady pomocniczości, rozumianej również jako obowiązek wspierania przez państwo wspólnot oraz obywateli w wykonywaniu ich zadań (por. M. Granat, *Zasada pomocniczości jako norma konstytucyjna. Czy*

wstęp do Konstytucji RP zobowiązuje?, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 69 i n.). Jak zostało to bowiem wykazane powyżej, zaskarżona norma ma skłaniać powoda do podejmowania działań ugodowych i poszukiwania porozumienia z pozwanym przed udzieleniem roszczeniu ochrony w formie przymusu państwowego (sądowego i egzekucyjnego).

Ponadto, przyjęte przez prawodawcę zróżnicowanie i ograniczenie zwrotu przedmiotowo istotnej opłaty jedynie do powoda, uzasadnione jest funkcją fiskalną kosztów sądowych, a w konsekwencji ochroną wartości konstytucyjnej jaką jest równowaga budżetowa (zob. szerzej o pojęciu w wyrokach TK z: 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2002, poz. 107; 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294; z 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102; 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46; 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100; 30 października 2007 r., sygn. P 36/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 110; 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 46; 5 lipca 2010 r., sygn. P 31/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 57; 6 marca 2013 r., sygn. Kp 1/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 25).

3.4. Konkludując powyższe rozważania, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o kosztach sądowych nie narusza konstytucyjnego nakazu równego traktowania w prawie do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

33

WYROK

z dnia 25 marca 2014 r.

Sygn. akt SK 25/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący
Marek Kotlinowski – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Andrzej Rzepliński
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 25 marca 2014 r., skargi konstytucyjnej Witolda Pisarskiego o zbadanie zgodności:

art. 325e § 1 zdanie drugie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w zakresie, w jakim umożliwia organom postępowania przygotowawczego wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia lub umorzeniu dochodzenia bez konieczności sporządzania uzasadnienia:

- z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji,
- z art. 2 Konstytucji,
- z art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji,
- z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 kwietnia 2014 r. w Dz. U. poz. 440.

o r z e k a:

Art. 325e § 1 zdanie drugie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w zakresie, w jakim zezwala organowi prowadzącemu dochodzenie na wydanie postanowienia o umorzeniu dochodzenia bez uzasadnienia, jest zgodny z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 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. W skardze konstytucyjnej Witolda Pisarskiego (dalej: skarżący) z 14 lutego 2012 r. zakwestionowany został art. 325e § 1 zdanie drugie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) w zakresie, w jakim umożliwia organom postępowania przygotowawczego wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia lub umorzeniu dochodzenia bez konieczności sporządzania uzasadnienia. Jako wzorce kontroli zostały powołane art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji, art. 2 Konstytucji, art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została sformułowana na tle następującego stanu faktycznego: Skarżący złożył zawiadomienie o popełnieniu na jego szkodę przestępstwa polegającego na kierowaniu wobec niego gróźb karalnych, tj. przestępstwa określonego w art. 190 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.). Postanowieniem z 9 września 2011 r., sygn. akt I Ds. 1127/11, dochodzenie w tej sprawie zostało umorzone na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k. z powodu braku znamion czynu zabronionego. Postanowienie to nie zawierało uzasadnienia w związku z treścią zakwestionowanego art. 325e § 1 zdanie drugie k.p.k. Skarżący złożył zażalenie na powyższe postanowienie do Sądu Rejonowego Lublin-Zachód w Lublinie, który postanowieniem z 16 listopada 2011 r., sygn. akt IX Kp 809/11, utrzymał zaskarżone postanowienie w mocy. Postanowienie z 16 listopada 2011 r., doręczone skarżącemu 23 listopada 2011 r., jest ostatecznym rozstrzygnięciem w jego sprawie.

1.2. W ocenie skarżącego, art. 325e § 1 zdanie drugie k.p.k., zwalniając z obowiązku sporządzenia uzasadnienia postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia lub umorzeniu dochodzenia, nie gwarantuje zachowania procedury wniesienia skutecznego odwołania. Tym samym prawo do zaskarżania każdego orzeczenia i decyzji wskazane w art. 78 Konstytucji, wobec braku uzasadnienia zaskarżanego orzeczenia, staje się iluzoryczne. Iluzoryczne staje się także prawo do sądu zagwarantowane w art. 45 Konstytucji. Przyczyną tego jest znaczne utrudnienie skonstruowania skutecznego odwołania, bo skarżący nie może przedsięwziąć przesłanek wydania orzeczenia. Zdaniem skarżącego, zakwestionowana regulacja narusza istotę podstawowych zasad związanych ze sprawiedliwym procedowaniem. W skardze podniesiono ponadto, że k.p.k. zawiera nieuzasadnioną dysproporcję kształtowania sytuacji różnych podmiotów, uprzywilejowując jeden z nich – inspektora pracy. Zgodnie z art. 325e § 1a k.p.k., jeżeli zawiadomienie o przestępstwie złożył inspektor pracy, na jego wniosek sporządza się uzasadnienie postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia oraz umorzeniu dochodzenia. Takie uprzywilejowanie inspektora pracy stanowi, zdaniem skarżącego, naruszenie zasady równości wobec prawa wskazanej w art. 32 Konstytucji.

2. W piśmie z 13 września 2013 r. reprezentująca Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Marszałek Sejmu wniosła o stwierdzenie, że art. 325e § 1 zdanie drugie k.p.k. w zakresie, w jakim umożliwia organom postępowania przygotowawczego wydanie postanowienia o umorzeniu dochodzenia bez konieczności sporządzania uzasadnienia, nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 78 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniosła o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Uzasadniając wniosek o umorzenie postępowania w zakresie kontroli zakwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazała, że przepis ten tylko w pewnych wypadkach może stanowić wzorzec kontroli w skardze konstytucyjnej. W rozpatrywanej sprawie art. 2 Konstytucji został powołany jako samodzielny wzorzec kontroli, z którego wywiedziono „nakaz urzeczywistnienia zasad sprawiedliwości społecznej”. Nakaz ten został naruszony, zgodnie z twierdzeniami skarżącego, przez pozbawienie go możliwości merytorycznego skontrolowania niekorzystnej dla niego decyzji. Twierdzenie to nie zostało jednak rozwinięte w uzasadnieniu skargi, a tym samym nie został spełniony wymóg dopuszczalności powołania jako wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej art. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu zwróciła ponadto uwagę, że art. 2 Konstytucji został powołany także jako wzorzec związkowy w ramach każdego ze sformułowanych zarzutów, co sugeruje, że skarżący chciał w ten sposób wzmocnić lub rozwinąć argumentację dotyczącą naruszenia praw i wolności określonych w innych przepisach konstytucyjnych. Taki wniosek nie wynika jednak z uzasadnienia skargi, w którym w żaden sposób nie nawiązano do art. 2 Konstytucji. W związku z tym postępowanie w odniesieniu do art. 2 Konstytucji ujętego związkowo z zasadniczymi wzorcami kontroli podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność orzekania.

2.2. Jeśli chodzi o art. 32 ust. 1 Konstytucji, to, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, wyrażona w nim zasada równości nie stanowi samodzielnego źródła praw lub wolności o charakterze podmiotowym. W rozpatrywanej sprawie skarżący potraktował ten wzorzec kontroli w taki właśnie sposób. Nie powiązał go bowiem z żadnym przepisem Konstytucji wyrażającym prawo podmiotowe. W takiej sytuacji, w ocenie Marszałek Sejmu, postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.3. Dokonując analizy formalnoprawnej przedmiotu kontroli, Marszałek Sejmu zwróciła uwagę, że skarżący, kwestionując zakresowo art. 325e § 1 zdanie drugie k.p.k., podał w wątpliwość konstytucyjność braku wymogu sporządzenia uzasadnienia w odniesieniu do dwóch kategorii postanowień – o odmowie wszczęcia dochodzenia i o umorzeniu dochodzenia. W sprawie, która legła u podstaw skargi konstytucyjnej, nie wydano postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia, lecz postanowienie o jego umorzeniu. Tym samym zakres zaskarżenia może obejmować wyłącznie to postanowienie.

2.4. Przechodząc do merytorycznej oceny zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Marszałek Sejmu podkreśliła, że reguły postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym dopuszczają badanie konstytucyjności jedynie przez pryzmat adekwatnych wzorców kontroli. Art. 45 ust. 1 Konstytucji takim wzorcem nie jest. Wyprowadzane z niego wymogi składające się na prawo do sądu, w tym wymogi rzetelnego uzasadniania orzeczeń, adresowane są bowiem wyłącznie do sądów. W konstytucyjnym pojęciu „sądu” z całą pewnością nie mieszczą się organy prowadzące postępowanie przygotowawcze, w tym Policja, która w sprawie skarżącego wydała postanowienie o umorzeniu dochodzenia. Tym samym art. 45 ust. 1 Konstytucji nie może być wzorcem konstytucyjności w wypadku tych unormowań k.p.k., które umożliwiają odstępianie od uzasadniania postanowień wydanych przez inne organy niż sądy.

2.5. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 78 Konstytucji Marszałek Sejmu przyznała, że brak uzasadnienia decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji może utrudnić stronie skuteczne wniesienie środka odwoławczego. Nie znaczy to jednak, w jej ocenie, że każda regulacja zwalniająca z obowiązku sporządzenia uzasadnienia zaskarżalnego orzeczenia, jest sprzeczna z art. 78 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem tryb zaskarżenia określa ustawa, co znaczy, że ustawodawcy przysługuje daleko idąca swoboda w zakresie kształtowania szczegółów tego trybu, w tym terminów, kosztów czy innych kwestii proceduralnych, pod warunkiem że spełnia on dwa zasadnicze wymagania: dostępności i efektywności. W ocenie Marszałek Sejmu, przewidziana w art. 325e § 1 zdanie drugie k.p.k. możliwość odstępiania od uzasadnienia postanowienia o umorzeniu dochodzenia nie czyni zażalenia na to postanowienie niedostępnym lub nieefektywnym. Na postanowienie to przysługuje bowiem zażalenie do sądu, który ma obowiązek kontroli nie tylko zaskarżonego postanowienia, lecz także całokształtu materiałów zgromadzonych w postępowaniu przygotowawczym. Kontrola następuje w granicach środka odwoławczego i ma charakter całościowy, a wydane w jej wyniku postanowienie sądu powinno zawierać uzasadnienie. Z tych względów art. 325e § 1 zdanie drugie k.p.k. w zakresie zakwestionowanym w skardze jest zgodny z art. 78 Konstytucji.

3. W piśmie z 26 września 2013 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 325e § 1 zdanie drugie k.p.k. w zakresie, w jakim umożliwia organom postępowania przygotowawczego wydanie postanowienia o umorzeniu dochodzenia bez konieczności sporządzania uzasadnienia, jest zgodny z art. 2 w związku z art. 78 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Prokurator Generalny rozpoczął od analizy formalnoprawnej przedmiotu zaskarżenia i wzorców kontroli. Zwrócił uwagę, że rozstrzygnięciem, jakie zapadło w sprawie skarżącego, było postanowienie o umorzeniu dochodzenia. Tymczasem skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją art. 325e § 1 zdanie drugie k.p.k. w zakresie odnoszącym się także do postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia. W tym zakresie postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.2. W odniesieniu do powołanych jako wzorce kontroli art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny wskazał, powołując się na orzecznictwo Trybunału, że przepisy te nie mogą stanowić samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej. Tymczasem w rozpatrywanej skardze skarżący ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że w jego ocenie doszło do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady równości wobec prawa, nie wskazał natomiast konstytucyjnego prawa lub wolności, które doznały uszczerbku na skutek naruszenia tych zasad. Wobec niespełnienia wymogów określonych w art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) dotyczących wniesienia skargi konstytucyjnej postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.3. Art. 45 ust. 1 Konstytucji jest, w ocenie Prokuratora, nieadekwatnym wzorcem kontroli art. 325e § 1 zdanie drugie k.p.k. Art. 45 ust. 1 Konstytucji, wyrażający prawo do sądu, odnosi się bowiem do sądu i do postępowania sądowego, natomiast kwestionowana regulacja dotyczy postępowania przygotowawczego i organów tego postępowania.

3.4. Analizując zgodność art. 325e § 1 zdanie drugie k.p.k. z art. 78 Konstytucji, Prokurator Generalny ocenił, że kwestionowana regulacja nie uniemożliwia pokrzywdzonemu wniesienia zażalenia na postanowienie o umorzeniu dochodzenia ani też nie uniemożliwia merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w postępowaniu odwoławczym, zaś obowiązujące zasady postępowania nakazują sądowi pełną, niezależną kontrolę prawidłowości decyzji organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze, co też, jak wynika z treści uzasadnienia postanowienia z 16 listopada 2011 r., sygn. akt IX Kp 809/11, miało miejsce w sprawie skarżącego. Tym samym kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji.

4. W piśmie z 13 czerwca 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformowała, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w sprawie rozpatrywanej skargi konstytucyjnej.

II

Na rozprawę 25 marca 2014 r. stawili się skarżący wraz z pełnomocnikiem oraz przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali dotychczasowe stanowiska zajęte w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W skardze konstytucyjnej zakwestionowany został art. 325e § 1 zdanie drugie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) w zakresie, w jakim umożliwia organom postępowania przygotowawczego wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia lub umorzeniu dochodzenia bez konieczności sporządzania uzasadnienia. Jako wzorce kontroli zostały wskazane art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji, art. 2 Konstytucji, art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 325e § 1 k.p.k. postanowienia o wszczęciu dochodzenia, odmowie wszczęcia dochodzenia, umorzeniu dochodzenia i wpisaniu sprawy do rejestru przestępstw, umorzeniu dochodzenia oraz o jego zawieszeniu wydaje prowadzący postępowanie. Mogą one zostać zamieszczone w protokole, o którym mowa w art. 304a k.p.k., to jest we wspólnym protokole z przyjęcia ustnego zawiadomienia o przestępstwie i przesłuchania w charakterze świadka osoby zawiadamiającej, w którym można zamieścić również wniosek o ściganie, i nie wymagają uzasadnienia.

2. Przed merytoryczną oceną zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny zbadał, czy skarga spełnia wszystkie wymagania formalnoprawne, sformułowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). W wyniku wstępnego rozpoznania w trybie art. 49 w związku z art. 36 ustawy o TK sędzia Trybunału Konstytucyjnego wprawdzie nadał rozpatrywanej skardze bieg, jednak skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajętym w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym rozpoznanie wstępne. Kontrolowanie, czy nie zaistniała któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, konieczne jest bowiem na każdym etapie postępowania (zob. np. postanowienia z: 21 listopada 2001 r., sygn. K 31/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 264; 30 maja 2007 r., sygn. SK 3/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 62; 23 stycznia 2008 r., sygn. SK 65/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 11).

2.1. Jeśli chodzi o przedmiot kontroli, to skarżący zakwestionował art. 325e § 1 zdanie drugie k.p.k. w zakresie, w jakim umożliwia organom postępowania przygotowawczego wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia lub umorzeniu dochodzenia bez konieczności sporządzenia uzasadnienia. Z pięciu rodzajów postanowień wymienionych w zaskarżonym przepisie wskazane zostały tylko dwa, przy czym w sprawie skarżącego, w związku z którą została wniesiona rozpatrywana skarga, zapadło jedynie postanowienie o umorzeniu dochodzenia (postanowienie z 9 września 2011 r., sygn. akt 1 Ds. 1127/11), które następnie zostało utrzymane w mocy postanowieniem Sądu Rejonowego w Lublinie z 16 listopada 2011 r., sygn. akt IX Kp 809/11. Postanowienie to jest ostatecznym rozstrzygnięciem o prawach i wolnościach konstytucyjnych skarżącego. Tym samym zakres zaskarżenia art. 325e § 1 zdanie drugie k.p.k. nie może obejmować innych kategorii postanowień, w tym postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia, gdyż nie mają one związku ze sprawą, która legła u podstaw rozpatrywanej skargi. W związku z tym przedmiotem kontroli mogła być jedynie konstytucyjność art. 325e § 1 zdanie drugie k.p.k. w zakresie, w jakim umożliwia organom postępowania przygotowawczego wydanie postanowienia o umorzeniu dochodzenia bez konieczności sporządzenia uzasadnienia. W pozostałym zakresie postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.2. Wśród wzorców kontroli wskazanych w skardze jest art. 2 Konstytucji powołany zarówno jako wzorzec samoistny, jak i pozostający w związku z każdym z pozostałych wzorców.

Art. 2 Konstytucji wyraża zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat dopuszczalności powoływania art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej. W orzecznictwie Trybunału nie budzi wątpliwości, że możliwość ta ma charakter wyjątkowy i subsydiarny oraz pojawia się w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, gdy skarżący wywiedzie z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych; wówczas przepis ten będzie samodzielnym wzorcem kontroli. Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym; wówczas art. 2 Konstytucji będzie pełnił funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. np. wyrok z 28 października 2010 r., sygn. SK 19/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 83 i powołane tam orzecznictwo).

W rozpatrywanej sprawie art. 2 Konstytucji został powołany jako samodzielny wzorzec kontroli, z którego wywiedziono nakaz urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej. W ocenie skarżącego, nakaz ten został naruszony, gdyż pozbawiono go możliwości merytorycznego skontrolowania niekorzystnej dla niego decyzji. Twierdzenie to, zawarte w *petitum* skargi, nie zostało w żaden sposób rozwinięte w jej uzasadnieniu i stanowi całą argumentację mającą przemawiać za niezgodnością kwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału „[j]eśli (...) skarżący ogranicza się tylko do wskazania, że w jego ocenie doszło do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, brak jest podstaw do przyjęcia, iż zostało wskazane prawo, którego ochrony można dochodzić w trybie skargi konstytucyjnej” (postanowienie z 10 listopada 2009 r., sygn.

SK 45/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 155). Taka sytuacja ma miejsce w rozpatrywanej sprawie. Wobec niespełnienia wymogów dotyczących wniesienia skargi konstytucyjnej określonych w art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK postępowanie zostało umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Art. 2 Konstytucji został ponadto powołany w skardze jako wzorzec związkowy w ramach każdego z pozostałych zarzutów. Sugeruje to, że ma on pełnić charakter pomocniczy i wzmacniać argumentację dotyczącą naruszenia praw i wolności wyrażonych w innych przepisach konstytucyjnych. W uzasadnieniu zarzutów naruszenia innych wzorców brak jest jednak jakiegokolwiek odwołania do art. 2 Konstytucji. Skarżący nie wyprowadził z tego przepisu żadnych treści normatywnych. Tym samym postępowanie w odniesieniu do art. 2 Konstytucji ujętego związkowo z zasadniczymi wzorcami kontroli (tj. art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 32 ust. 1 Konstytucji) zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.3. Kolejnym wzorcem kontroli jest art. 32 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał w swoich orzeczeniach, że zawarta w art. 32 Konstytucji zasada równości nie stanowi samodzielnego źródła praw lub wolności o charakterze podmiotowym. Przedmiotem skargi konstytucyjnej nie może być naruszenie samej zasady równości, lecz jej naruszenie w związku z określonym konstytucyjnym prawem podmiotowym (zob. np. postanowienia z: 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225; 25 listopada 2009 r., sygn. SK 30/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 159; wyrok z 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103).

W rozpatrywanej sprawie zarówno z *petitum* skargi, jak i jej uzasadnienia wynika, że skarżący uczynił art. 32 ust. 1 Konstytucji samodzielnym wzorcem kontroli, nie wiążąc go z innym przepisem Konstytucji wyrażającym prawo podmiotowe. Argumentował, że „kodeks postępowania karnego zawiera nieuprawnioną dysproporcję w kształtowaniu sytuacji różnych podmiotów, uprzywilejowując jeden z nich – inspektora pracy. (...) Takie uprzywilejowanie (...) stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa wskazanej w art. 32 Konstytucji. Przewidziana w zakwestionowanym przepisie możliwość niesporządzania uzasadnienia odnosi się bowiem do większości uczestników postępowania, w tym zwykłych obywateli, jednak inspektor pracy jest w sytuacji znacznie bardziej uprzywilejowanej. Zróżnicowanie to oznacza, że ustawodawca zagwarantował dla inspektora pracy korzystniejszą regulację niż dla obywateli” (s. 8 uzasadnienia skargi). Niezależnie od bezzasadności tego zarzutu (skarżący porównuje swoją sytuację prawną z sytuacją prawną inspektora pracy, będącego organem władzy państwowej, co w świetle art. 32 Konstytucji jest niedopuszczalne, gdyż władze publiczne są adresatem prawa do równego traktowania, a nie jego podmiotem), postępowanie w zakresie kontroli zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji zostało umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK). Skarga nie spełnia bowiem w tym zakresie wymogów określonych w art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK.

2.4. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny ograniczył ze względów formalnoprawnych przedmiot kontroli w rozpatrywanej sprawie. Art. 325e § 1 zdanie drugie k.p.k. podlegał zatem kontroli wyłącznie w zakresie, w jakim umożliwiał organom postępowania przygotowawczego wydanie postanowienia o umorzeniu dochodzenia, bez konieczności sporządzania uzasadnienia. Ponadto umorzył postępowanie w zakresie kontroli powołanej regulacji z art. 2 Konstytucji (zarówno jako samodzielnym wzorcem kontroli, jak i wzorcem związkowym) oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zakwestionowana norma została zatem zbadana z punktu widzenia zgodności z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 78 Konstytucji.

3. Skarżący upatruje niezgodność art. 325e § 1 zdanie drugie k.p.k. z wyrażonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawem do sądu w tym, że wobec braku uzasadnienia zaskarżanego orzeczenia znacznie utrudnione jest skonstruowanie skutecznego odwołania (s. 7 uzasadnienia skargi). Tym samym zakwestionowana regulacja narusza istotę podstawowych zasad związanych ze sprawiedliwym i rzetelnym procedowaniem, bo uniemożliwia prześledzenie przesłanek podjęcia określonej decyzji (s. 8 uzasadnienia skargi).

Prawo do sądu, w tym w aspekcie wynikającej z niego sprawiedliwości proceduralnej, było wielokrotnie omawiane i interpretowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyrok z 30 października 2012 r., sygn. SK 8/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 111 i powołane tam orzecznictwo). W kontekście rozpatrywanej sprawy zasadnicze znaczenie ma ustalenie adresata normy wyrażonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że wymóg sprawiedliwości proceduralnej, stanowiący element prawa do sądu, odnosi się wyłącznie do postępowania sądowego, a jego adresatem jest wyłącznie sąd. Prawo do sądu zatem to „prawo zwrócenia się ze sprawą jedynie do organu noszącego takie właśnie miano lub jego synonim, którym w języku polskim jest jedynie słowo trybunał” (P. Sarnecki, komentarz do art. 45, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*,

red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, s. 3-4). Konstytucja posługuje się pojęciem „sąd” w znaczeniu konstytucyjnego organu państwa funkcjonującego w obrębie władzy sądowniczej, w ramach przypisanych mu przez prawo kompetencji, w tym przede wszystkim w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Tylko do takiego organu kierowany jest mający swe źródło w art. 45 ust. 1 Konstytucji wymóg rzetelnego uzasadniania orzeczeń (ujawniania w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia). Tymczasem w sprawie skarżącego postanowienie o umorzeniu dochodzenia zostało wydane na etapie postępowania przygotowawczego przez organ je prowadzący (art. 325e § 1 zdanie pierwsze k.p.k.), w tym wypadku Policję (por. art. 325a § 1 k.p.k., wskazujący organy prowadzące dochodzenie), która skorzystała z możliwości odstąpienia od uzasadnienia tego postanowienia na podstawie zakwestionowanego przepisu. Sąd skontrolował jedynie prawidłowość tego postanowienia w trybie czynności sądowych w postępowaniu przygotowawczym. Policja natomiast nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, nie może być uznana za sąd i w związku z tym nie dotyczą jej wymogi określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, w tym wymóg rzetelnego uzasadniania orzeczeń. To znaczy, że art. 45 ust. 1 Konstytucji nie może być wzorcem kontroli art. 325e § 1 zdanie drugie k.p.k.

Nieadekwatność art. 45 ust. 1 Konstytucji czyni bezprzedmiotowym rozpatrywanie zaskarżonego przepisu w kontekście zasady proporcjonalności. Art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może być bowiem samodzielnym wzorcem kontroli. Ze względu na powołanie tych wzorców przez skarżącego jako pozostających w związku nieadekwatność dotyczy zatem art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Analizę zgodności art. 325e § 1 zdanie drugie k.p.k. z art. 78 Konstytucji Trybunał poprzedził kilkoma uwagami dotyczącymi zakwestionowanej regulacji.

Art. 325e został wprowadzony do k.p.k. w związku z obszerną nowelizacją k.p.k. ustawą z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 17, poz. 155, ze zm.; dalej: ustawa z 10 stycznia 2003 r.). Konieczność zmian była podyktowana dążeniem do przyspieszenia i uproszczenia postępowania z zachowaniem standardów ochrony praw człowieka, dostosowaniem k.p.k. do umów międzynarodowych i usunięciem dostrzeżonych rozbieżności z Konstytucją, uwzględnieniem postępu w dziedzinie nauki i techniki oraz usunięciem usterek zauważonych w dotychczasowym stosowaniu k.p.k. (zob. uzasadnienie projektu, druk nr 182/ IV kadencja Sejmu). Zakwestionowany art. 325e k.p.k. nie został uzasadniony; przyjąć zatem należy, że jego *ratio* wiąże się z dążeniem do przyspieszenia i odformalizowania postępowania przygotowawczego prowadzonego w formie dochodzenia. Zmiany wprowadzone powołaną ustawą weszły w życie 1 lipca 2003 r. (zob. także W. Grzeszczyk, *Główne kierunki zmian kodeksu postępowania karnego (część II)*, „Prokuratura i Prawo” nr 6/2003, s. 7-16; M. Zbrojewska, *O zmianach w postępowaniu przygotowawczym*, „Prokuratura i Prawo” nr 6/2003, s. 39-53; R. A. Stefański, *Dochodzenie po nowelizacji kodeksu postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” nr 4/2003, s. 46-63).

Ustawa z 10 stycznia 2003 r. wprowadziła m.in. istotne zmiany do modelu postępowania przygotowawczego. Dotychczasowe trzy formy tego postępowania: śledztwo, dochodzenie zwyczajne i dochodzenie uproszczone, zostały zastąpione śledztwem i dochodzeniem. Śledztwo wg nowej regulacji stało się podstawową formą postępowania przygotowawczego. Dochodzenie, uregulowane w dodanym rozdziale 36a k.p.k., stanowi uproszczoną formę postępowania przygotowawczego o poszerzonym, w stosunku do stanu sprzed nowelizacji, zakresie przedmiotowym. Prowadzi je Policja, a także organy wymienione w k.p.k., o ile nie prowadzi go prokurator. Do dochodzenia odpowiednio stosuje się przepisy dotyczące śledztwa z uwzględnieniem zmian wynikających z rozdziału 36a k.p.k. (art. 325a k.p.k.). Zakres spraw, w których prowadzi się dochodzenie, oraz wyłączenia z tego zakresu wymienione są w art. 325b i art. 325c k.p.k. Przede wszystkim są to przestępstwa zagrożone karą nieprzekraczającą 5 lat pozbawienia wolności, z tym że w wypadku przestępstw przeciwko mieniu tylko wówczas, gdy wartość przedmiotu przestępstwa albo szkoda wyrządzona lub grożąca nie przekracza 100 000 zł. Dochodzenie charakteryzuje się głównie brakiem konieczności wykonania niektórych czynności procesowych, wskutek czego następuje redukcja formalizmu postępowania i przyspieszenie biegu procesu. Na przykład, w dochodzeniu nie jest wymagane sporządzenie postanowienia o przedstawieniu zarzutów oraz wydanie postanowienia o zamknięciu dochodzenia, chyba że podejrzany jest tymczasowo aresztowany (art. 325g § 1 k.p.k.).

Przejawem odformalizowania dochodzenia jest także regulacja zawarta w zakwestionowanym art. 325e § 1 k.p.k. Zakłada ona dopuszczalność wydawania przez prowadzącego dochodzenie kilku postanowień bez uzasadnienia. Możliwość taka odnosi się do postanowienia o wszczęciu dochodzenia, odmowie wszczęcia dochodzenia, umorzeniu dochodzenia i wpisaniu sprawy do rejestru przestępstw, umorzeniu dochodzenia oraz jego zawieszeniu. Wyjątek dotyczy sytuacji, gdy zawiadomienie o przestępstwie zostało złożone przez inspektora pracy albo Najwyższą Izbę Kontroli. Wówczas uzasadnienie postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia

oraz umorzeniu dochodzenia sporządza się na ich wniosek (art. 325e § 1a k.p.k.). Wszystkie postanowienia wskazane w art. 325e § 1 k.p.k. można ponadto umieszczać we wspólnym protokole z przyjęcia ustnego zawiadomienia o przestępstwie i przesłuchania w charakterze świadka osoby zawiadamiającej, o którym mowa w art. 304a k.p.k. Postanowienia te zatwierdza prokurator z wyjątkiem postanowienia o wszczęciu dochodzenia oraz umorzeniu dochodzenia i wpisaniu sprawy do rejestru przestępstw. Dopóki postanowienie nie zostanie zatwierdzone przez prokuratora, nie wywołuje skutków prawnych (zob. R. A. Stefański, komentarz do art. 325e, [w:] *Komentarz do ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U.97.89.555) w zakresie przepisów o postępowaniu przygotowawczym*, Lex/el. 2003).

Na postanowienie o umorzeniu dochodzenia przysługuje zażalenie do sądu właściwego do rozpoznania sprawy (art. 465 § 2 k.p.k.). Sąd nie pełni w tym wypadku roli organu wyższego rzędu w stosunku do organów postępowania przygotowawczego, lecz spełnia funkcje kontrolne. W obowiązującym k.p.k. przyjęty został model postępowania przygotowawczego prowadzonego przez organy niesądowe, z oddaniem niektórych czynności tego postępowania sądowi oraz poddaniem w dość szerokim zakresie kontroli sądowej tego etapu postępowania. Oddanie do kompetencji sądu podejmowania niektórych decyzji oraz wzmożona kontrola sądowa postępowania przygotowawczego są podyktowane potrzebą wzmocnienia gwarancji procesowych stron i lepszego przygotowania materiału dowodowego dla sądu (zob. R. A. Stefański, komentarz do art. 298, [w:] *Komentarz ...*, oraz powołana tam literatura).

Rozwiązanie przyjęte w art. 325e § 1 zdanie drugie k.p.k. spotkało się z częściowo krytyczną oceną w doktrynie. Wskazuje się, że zwolnienie organów z obowiązku sporządzania uzasadnienia „bez wątpienia utrudnia stronie zorientowanie się w przyczynach decyzji, a w konsekwencji utrudnia też ich kontrolę procesową” (T. Grzegorzczak, komentarz do art. 325e, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Zakamycze 2003). Docenia się rolę tej regulacji w przyspieszeniu postępowania, natomiast podaje się w wątpliwość, czy brak uzasadnienia „ułatwi stronom ocenę trafności zapadłego orzeczenia oraz podjęcie decyzji o zaskarżeniu postanowienia” (S. Steinborn, komentarz aktualizowany do art. 325e, [w:] *Komentarz aktualizowany do art. 1-424 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U.97.89.555)*, red. J. Grajewski, Lex/el. 2013). Podkreśla się jednakże, że odformalizowanie nie jest obligatoryjne, lecz pozostawione do uznania organu prowadzącego dochodzenie. Użycie przez ustawodawcę sformułowania „nie jest wymagane” znaczy bowiem, że nie jest obowiązkowe odstąpienie od sporządzenia uzasadnienia, a „ustawa tego nie zakazuje” (R. A. Stefański, *Docho-dzenie...*, s. 56). Reasumując, w doktrynie przeważa stanowisko, że „przepisy, które w swym założeniu mają usprawnić dochodzenie i nadać mu charakter zdecydowanie odformalizowany w porównaniu ze śledztwem można w zasadzie zaakceptować, bowiem nie wzbudzają one aż tak wielkiego sprzeciwu (...)” (M. Zbrojewska, *op.cit.*, s. 48).

5. Zgodnie z art. 78 Konstytucji „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Przepis ten ustanawia „prawo stron każdego postępowania do uruchamiania procedury weryfikującej prawidłowość rozstrzygnięć wydawanych przez organ działający w charakterze pierwszej instancji” (L. Garlicki, komentarz do art. 78, [w:] *Konstytucja ...*, t. 5, Warszawa 2007, s. 1). Materialną treścią tego prawa jest umożliwienie stronom uruchomienia procedury służącej weryfikacji pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia. Dotyczy ono zarówno postępowań o charakterze jurysdykcyjnym (sądowym), jak i postępowań o charakterze pozasądowym. Zakres zastosowania art. 78 Konstytucji jest zatem szerszy niż art. 176 ust. 1 Konstytucji. Ten ostatni przepis, wyrażający zasadę dwuinstancyjnego postępowania sądowego, jest bowiem adekwatnym wzorcem kontroli wyłącznie w wypadku postępowań o charakterze czysto sądowym, to jest od początku do końca rozpatrywanych wyłącznie przez sąd (zob. np. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52; 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 38). Natomiast art. 78 Konstytucji wyznacza właściwy standard dla postępowań o tak zwanym charakterze mieszanym, w których sąd dokonuje kontroli aktów innych organów władzy publicznej, czyli wykonuje czynności z zakresu ochrony prawnej (zob. np. wyrok TK z 1 grudnia 2008 r., sygn. P 54/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 171). Jest on zatem adekwatnym wzorcem kontroli między innymi w sprawach, w których sąd sprawuje kontrolę nad czynnościami postępowania przygotowawczego (zob. wyroki z: 12 maja 2003 r., SK 38/02; 6 września 2004 r., SK 10/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 80).

W myśl art. 78 zdanie drugie Konstytucji określanie trybu zaskarżania należy do ustawodawcy, któremu pozostawiony został margines swobody decyzyjnej, zarówno co do szczegółów trybu (terminy, wymagania proceduralne, koszty), jak i wyboru modelu środka zaskarżenia i jego skutków prawnych. To nie znaczy, że ustawodawca ma niczym nieograniczoną swobodę wyboru. Zasada instancyjności może bowiem zostać naruszona

nie tylko przez wyłączenie możliwości wniesienia środka odwoławczego, lecz także przez ustanowienie takich wymogów formalnych tego środka, skutkiem których jego skuteczne wniesienie staje się nadmiernie utrudnione. „Utрудnienie winno być uznane za nadmierne (a zatem sprzeczne z art. 78 Konstytucji) jeśli spełnienie wymogów formalnych jest bardzo trudne dla strony (...)” – (wyrok z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14). Środek musi więc być realnie dostępny. Ponadto musi być efektywny, to znaczy musi stwarzać realną możliwość oceny rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji i dokonania jego uchylecia bądź zmiany.

6. Trybunał uznał, że prawo do zaskarżania rozstrzygnięć pierwszoinstancyjnych nie zostało naruszone przez zakwestionowaną w rozpatrywanej sprawie regulację.

Przede wszystkim zaskarżony art. 325e § 1 zdanie drugie k.p.k. nie wyłącza prawa pokrzywdzonego przestępstwem wniesienia zażalenia na postanowienie o umorzeniu dochodzenia. Zażalenie przysługuje w trybie art. 306 § 1a w związku z art. 325a § 2 k.p.k. Zgodnie z art. 306 § 1a k.p.k., dotyczącym zażalenia na postanowienie o umorzeniu śledztwa, który z mocy art. 325a § 2 k.p.k. stosuje się odpowiednio do dochodzenia, prawo to przysługuje między innymi stronom, a zatem także pokrzywdzonemu przestępstwem (zob. art. 299 § 1 k.p.k.). Uprawnionym do złożenia zażalenia przysługuje prawo przejrzenia akt (art. 306 § 1b k.p.k.). Pokrzywdzony wnosi zażalenie do sądu właściwego do rozpoznania sprawy (art. 465 § 2 k.p.k.) za pośrednictwem prokuratora, który wydał lub zatwierdził postanowienie (art. 428 § 1 w związku z art. 465 § 1 k.p.k.). Termin wniesienia zażalenia wynosi siedem dni od daty doręczenia odpisu postanowienia i jest terminem zawitym. Sąd, pełniący w takiej sytuacji funkcje kontrolne nad czynnościami postępowania przygotowawczego, może utrzymać zaskarżone postanowienie w mocy lub uchylić je i przekazać sprawę prokuratorowi celem wyjaśnienia wskazanych okoliczności bądź przeprowadzenia wskazanych czynności. Wskazania te są wiążące dla prokuratora (art. 330 § 1 k.p.k.). O powyższym uprawnieniu i terminie uprawniony do złożenia zażalenia jest poucany w postanowieniu (co też miało miejsce w sprawie skarżącego).

Zgodnie z art. 465 § 1 k.p.k. przepisy dotyczące zażaleń na postanowienia sądu stosuje się odpowiednio do zażaleń na postanowienia prokuratora i prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Na tej podstawie do sądu rozpatrującego zażalenie na postanowienie o umorzeniu dochodzenia znajduje zastosowanie art. 433 § 2 k.p.k., zgodnie z którym na sędzię odwoławczym spoczywa obowiązek rozważenia wszystkich wniosków i zarzutów wskazanych w środku odwoławczym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Jak już wspomniano, sąd rozpatrujący zażalenie na postanowienie o umorzeniu dochodzenia sprawuje kontrolę nad prawidłowością niektórych rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu przygotowawczym. Celem tej kontroli, jak wynika z postanowienia SN z 23 września 2008 r. (sygn. akt IV KK 252/08, Lex nr 465599), dokonywanej przez sąd w odniesieniu do zaskarżalnych decyzji procesowych prokuratora, wydawanych na etapie postępowania przygotowawczego, jest weryfikacja tych decyzji przez niezawisły, bezstronny i zewnętrzny w stosunku do prokuratury organ, którym z zasady jest sąd właściwy do rozpoznania sprawy. Kontrola sądu polega na ustaleniu, czy w sprawie nie doszło do naruszenia zasad postępowania kwalifikowanych jako względne (art. 438 k.p.k.) albo bezwzględne (art. 439 k.p.k.) przyczyny odwoławcze. W powołanym wyżej postanowieniu SN podkreślił, że w sytuacji gdy środek odwoławczy nie jest sporządzony przez fachowego pełnomocnika (a tak było w rozpatrzonej sprawie, w której skarżący samodzielnie sporządził zażalenie na postanowienie o umorzeniu dochodzenia), sąd, zgodnie z treścią art. 433 § 2 k.p.k., jest zobowiązany do rozważenia wszystkich zarzutów skarżącego, a nawet powinien zarzuty te odczytać, czy wręcz odkodować z treści zażalenia i pism do niego dołączonych. Kontrola powinna ponadto prowadzić do odpowiedzi na pytanie, czy przeprowadzone postępowanie przygotowawcze spełniło cele określone przez ustawodawcę w art. 297 k.p.k. Sąd ma zatem obowiązek kompleksowej oceny danego postępowania przygotowawczego, w szczególności sprawdzenia, czy okoliczności sprawy zostały wszechstronnie wyjaśnione w myśl art. 297 § 1 pkt 4 k.p.k. Postanowienie sądu powinno zawierać uzasadnienie (chyba że ustawa zwalnia od tego wymagania; zob. art. 94 § 1 pkt 5 k.p.k.), w którym sąd powinien ujawnić motywy swojego rozstrzygnięcia.

Z powyższego wynika zatem, że brak uzasadnienia postanowienia i wynikające z tego ewentualne trudności ze sporządzeniem zażalenia nie stoją na przeszkodzie poddaniu postanowienia efektywnej kontroli sądowej. Omówione wyżej instrumenty karnoprosowe nie tylko dają sądowi możliwość całościowego i wnikliwego zbadania prawidłowości toku i wyników postępowania przygotowawczego, lecz nakładają na sąd taki obowiązek. Brak uzasadnienia nie przekreśla zatem, wbrew twierdzeniom skarżącego, możliwości weryfikacji postanowienia, a w szczególności ustalenia, czy jest ono dotknięte uchybieniami. Potwierdza to analiza treści postanowienia Sądu Rejonowego w Lublinie z 16 listopada 2011 r., sygn. akt IX Kp 809/11, wydanego w sprawie skarżącego, z którego uzasadnienia niewątpliwie wynika, że sąd rozpatrujący zażalenie na postanowienie o umorzeniu dochodzenia dokonał wszechstronnej i wnikliwej oceny czynności postępowania przygotowawczego i wniosków sformułowanych przez organ je prowadzący. W szczególności sąd zanalizował dowody zgromadzone w sprawie

(w tym zeznania pokrzywdzonego) i dokonał ich oceny zgodnie z dyrektywami art. 7 k.p.k. Twierdzenie o braku możliwości wniesienia skutecznego odwołania i jego merytorycznej oceny przez sąd jest w tym świetle całkowicie nieuzasadnione.

Zakwestionowana regulacja nie czyni postanowienia o umorzeniu dochodzenia niedostępnym. Zażalenie sporządza się bowiem zgodnie z ogólnymi wymogami stawianymi temu pismu procesowemu. Zgodnie z art. 427 k.p.k. odwołujący powinien wskazać zaskarżone rozstrzygnięcie lub ustalenie, a także podać, czego się domaga. Może również wskazać nowe fakty lub dowody. Do sporządzenia zażalenia odpowiadającego tym wymogom nie jest niezbędne uzasadnienie postanowienia. Skarżący odwołuje się w uzasadnieniu skargi do sytuacji, gdy strona jest reprezentowana przez pełnomocnika, który na podstawie art. 427 § 2 k.p.k. jest ponadto zobowiązany do sformułowania zarzutów stawianych rozstrzygnięciu i ich uzasadnienia. Taka sytuacja nie miała jednak miejsca w sprawie, w związku z którą została wniesiona skarga (skarżący samodzielnie sporządził zażalenie na postanowienie o umorzeniu dochodzenia), poza tym zgodnie z powołanym już art. 306 § 1b k.p.k. uprawnionym do złożenia zażalenia przysługuje prawo przejrzenia akt. Pełnomocnik ma zatem dostęp do materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, na podstawie którego ma możliwość sformułowania zarzutów i ich uzasadnienia. Biorąc pod uwagę, że pełnomocnikiem w postępowaniu karnym może być wyłącznie adwokat lub radca prawny, nie wydaje się, żeby dla profesjonalisty było to zadanie niemożliwe do wykonania.

Z powyższych względów Trybunał uznał, że art. 325e § 1 zdanie drugie k.p.k. w zakresie, w jakim zezwala organowi prowadzącemu dochodzenie na wydanie postanowienia o umorzeniu dochodzenia bez uzasadnienia, jest zgodny z art. 78 Konstytucji.

7. Na marginesie Trybunał zwrócił uwagę, że dokonana w rozpatrywanej sprawie ocena zakwestionowanej regulacji jest spójna ze stanowiskiem Trybunału zajęтым w postanowieniach z 7 września 2010 r., sygn. P 2/10 (OTK ZU nr 7/A/2010, poz. 69) i z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 17/09 (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 30). W sprawach tych Trybunał umorzył postępowania zainicjowane przez sądy powszechne w trybie pytań prawnych dotyczących konstytucyjności art. 325e § 1 k.p.k. w zakresie umożliwiającym odstępnie od uzasadnienia postanowienia ze względu na brak przesłanki funkcjonalnej. W uzasadnieniach przywołanych postanowień zwrócił jednak uwagę, że badanie zażalenia ma charakter całościowy i choć brak uzasadnienia może faktycznie utrudniać ocenę, prawnie jej nie ogranicza ani nie wyklucza (zob. postanowienie o sygn. P 17/09). Wskazał, że wnoszący zażalenie może ograniczyć się do wskazania zaskarżonego rozstrzygnięcia i ewentualnych wniosków dowodowych, zaś na sądzie spoczywa obowiązek wnikliwego zbadania prawidłowości toku i wyników postępowania przygotowawczego (zob. postanowienie o sygn. P 2/10).

8. Niezależnie od oceny konstytucyjności zakwestionowanej regulacji dokonanej przez Trybunał w rozpatrywanej sprawie, w pełni aktualny pozostaje pogląd Trybunału, przytoczony zresztą obszernie w uzasadnieniu skargi, dotyczący roli uzasadnienia rozstrzygnięcia danego organu jako komponentu prawa do sądu w aspekcie sprawiedliwości proceduralnej. W związku z tym jeszcze raz należy podkreślić, że brak wymogu sporządzenia uzasadnienia postanowienia o umorzeniu dochodzenia czy postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia nie oznacza całkowitego ustawowego zwolnienia od uzasadnienia, lecz stwarza tylko organowi taką możliwość, której nie musi wykorzystywać. Wręcz wskazane jest, aby w sytuacjach, w których dane rozstrzygnięcie oparte jest w dużej mierze na subiektywnej ocenie organu (np. na przesłance procesowej znikomej społecznej szkodliwości czynu), takie uzasadnienie zostało sporządzone. Z pewnością ujawnienie motywów, jakimi kierował się organ, podejmując określoną decyzję procesową, uwiarygodni zapadłe rozstrzygnięcie, a przez to przyczyni się do wzmocnienia zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

34

POSTANOWIENIE
z dnia 5 marca 2014 r.
Sygn. akt SK 67/12

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 marca 2014 r., skargi konstytucyjnej A.G. o zbadanie zgodności:

art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227) z art. 32 ust. 1, art. 67 ust. 1 i art. 2 w związku z art. 87 ust. 1 oraz art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 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 utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu.**

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 15 listopada 2010 r., skarżący A.G. wniósł o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 7 pkt 4 ustawy 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).

1.2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym.

Wyrokiem z 4 listopada 2009 r. Sąd Okręgowy w Krakowie oddalił odwołanie A.G. od decyzji ZUS Oddziału w Krakowie z 29 lipca 2009 r., którą odmówiono skarżącemu prawa do emerytury ze względu na niespełnienie warunków określonych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. Nr 8, poz. 43; dalej: rozporządzenie w sprawie wieku emerytalnego).

Ustalono, że wnioskodawca w okresie od 1 marca 1975 r. do 5 października 1982 r. i od 1 grudnia 1989 r. do 30 grudnia 2002 r. zatrudniony był w Telewizji Polskiej SA Oddział w Krakowie, na umowę o pracę – w zależności od okresu – w wymiarze pełnego lub połowy etatu.

W okresie od 6 września 1982 r. do 30 listopada 1989 r. skarżący pozostawał bez pracy, a od 1 grudnia 1989 r. został przywrócony do pracy zgodnie z ustawą z dnia 24 maja 1989 r. o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne (Dz. U. Nr 32, poz. 172, ze zm.; dalej: ustawa o przywróceniu praw pracowniczych).

Przyczyną nieuwzględnienia odwołania było uznanie, że skarżący nie wykazał wymaganego 15-letniego okresu pracy w szczególnym charakterze, bowiem praca ta nie była świadczona w pełnym wymiarze czasu pracy łącznie przez okres 15 lat.

Sąd apelacyjny wyrokiem z 21 lipca 2010 r. oddalił wniesioną przez skarżącego apelację. Uzasadnienie oparł na innym argumencie niż przywołany w rozstrzygnięciu organu rentowego i następnie powtórzony w wyroku

sądu okręgowego. Sąd apelacyjny zarzucił błędne ustalenie ogólnego stażu pracy skarżącego, tj. ocenę spełnienia wymogu udowodnienia co najmniej 25 lat okresów składkowych i nieskładkowych przypadających przed 1 stycznia 1999 r. Zdaniem sądu apelacyjnego organ wydający decyzję jak również sąd okręgowy bezzasadnie przyjęły, że w przypadku skarżącego okres powyższy wynosi 26 lat, 3 miesiące i 18 dni, w tym 25 lat i 23 dni okresów składkowych oraz 1 rok, 2 miesiące i 25 dni okresów nieskładkowych. Jako okres składkowy został bowiem w całości uwzględniony okres niewykonywania przez skarżącego pracy od jego zwolnienia 6 października 1982 r. do przywrócenia mu statusu pracownika 30 listopada 1989 r. na podstawie art. 1 ustawy o przywróceniu praw pracowniczych, czyli łącznie 7 lat, 1 miesiąc i 25 dni.

Zdaniem sądu apelacyjnego, okres pozostawania bez pracy (wynoszący 7 lat, 1 miesiąc i 25 dni) odjąć należy od okresów składkowych wnioskodawcy, co spowoduje zmniejszenie tych ostatnich do 17 lat, 11 miesięcy i 27 dni. Natomiast okresy składkowe wynoszące 1 rok, 2 miesiące i 25 dni należy uzupełnić o 5-letni okres nieskładkowy z tytułu doliczenia, na podstawie art. 7 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w związku z art. 11 ust. 2 ustawy o przywróceniu praw pracowniczych.

Takie stanowisko, zdaniem sądu, jest uzasadnione treścią art. 7 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, z którego wynika wprost, że z okresu pozostawania bez pracy zaliczeniu podlega jedynie okres 5 lat jako okres nieskładkowy.

Uzasadniając niezgodność art. 7 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS z art. 32 ust. 1, art. 67 ust. 1 i art. 2 w związku z art. 87 ust. 1 oraz art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji, skarżący podniósł następujące argumenty.

Niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika z różnego traktowania osób wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w stosunku do osób, do których odnosi się skarżony art. 7 pkt 4 tej ustawy. Zgodnie z pierwszym z przywołanych przepisów, okresem składkowym jest okres działalności kombatanckiej, działalności równorzędnej z tą działalnością, a także okresy zaliczane do okresów tej działalności oraz okresy podlegania represjom wojennym i okresu powojennego, określone w przepisach o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. Zdaniem skarżącego, okres prześladowania za działalność związkową, czy też przekonania polityczne czy religijne, o którym mowa w art. 7 pkt 4, cechował się wieloma podobieństwami do okresu wskazanego art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Zatem stany uregulowane w obu tych przepisach są stanami podobnymi, a różny sposób traktowania osób powołujących jeden z nich stanowi naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 67 ust. 1 i art. 2 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji została określona zakresowo – art. 7 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w zakresie, w jakim dookreśla art. 11 ust. 2 ustawy o przywróceniu praw pracowniczych, skutkując niemożliwością pełnej jego realizacji w zakresie wyliczenia okresów pozostawania bez pracy do okresów składkowych w rozumieniu ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w tym także z ubezpieczenia społecznego.

Niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji skarżący upatruje w tym, że niezawinione przez niego pozostawanie bez pracy w okresie pomiędzy 1981 r. a 1989 r. pozostaje bez wpływu na okresy składkowe a w konsekwencji na możliwość uzyskania przez skarżącego prawa do emerytury, pomimo iż do zwolnienia skarżącego z pracy doszło na skutek bezprawnego działania organu władzy publicznej.

2. Pismem z 6 września 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu. Wniósł on o stwierdzenie, że art. 7 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest zgodny z art. 67 ust. 1 i nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 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.) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Argumentem za umorzeniem postępowania w zakresie kontroli art. 7 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS z art. 87 ust. 1 Konstytucji jest brak zarzutów oraz określenia w skardze sposobu naruszenia przez wskazany przepis konstytucyjnego wzorca kontroli.

Uzasadnieniem umorzenia w zakresie badania zgodności z art. 7 Konstytucji jest brak wskazania prawa podmiotowego wynikającego z tego wzorca kontroli, co przesądza o niedopuszczalności orzekania. Podobnie postępowanie powinno zostać umorzone w zakresie art. 32 ust. 1 Konstytucji. Skarżący przywołał go w skardze jako samodzielny wzorzec kontroli, bez powiązania z konstytucyjnym prawem podmiotowym.

Argumenty podniesione w skardze wskazujące na niekonstytucyjność art. 7 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, zdaniem Marszałka Sejmu, nie zasługują na uwzględnienie. Odnosząc się do jego kontroli z art. 67 ust. 1 Konstytucji, Marszałek zauważył, że skarżący nie został pozbawiony prawa do emerytury *in genere*, a tylko wtedy można wykazać naruszenie tego wzorca kontroli. Ponadto skarżący nie wykazał bezpośredniego

związku między zakwestionowanym, w kontekście art. 67 Konstytucji, art. 7 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS a naruszeniem jego konstytucyjnych praw. Z analizy orzeczeń zapadłych w sprawie skarżącego wynika, że podstawową przyczyną nieprzyznania mu świadczenia były inne, niż skarżone przepisy, w szczególności art. 184 ust. 1 w związku z art. 27 ust. 1 pkt 2, art. 7 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS (wymagany okres składkowy i nieskładkowy) oraz art. 32 ust. 3 tej ustawy w związku z § 13 rozporządzenia w sprawie wieku emerytalnego (określony staż pracy o szczególnym charakterze). Skarżący nie udowodnił, że zaliczenie okresu pozostawania bez pracy, na skutek represji politycznych, do okresów składkowych spowodowałoby, iż uzyska wymagany okres składkowy i nieskładkowy oraz określony prawem staż pracy w szczególnym charakterze.

Drugim argumentem za zgodnością kwestionowanego rozwiązania z art. 67 ust. 1 Konstytucji jest to, że z tego artykułu nie można wyprowadzić żadnego wzorca systemu emerytalnego (w tym istnienia okresów składkowych i nieskładkowych). Oczekiwania skarżącego, aby dany okres został zakwalifikowany jako składkowy, musi być postrzegany jedynie jako postulat *de lege ferenda*.

Ostatni argument za zgodnością skarżonego przepisu odwołuje się do oparcia polskiego systemu ubezpieczeń społecznych na zasadzie wzajemności, zgodnie z którą wysokość świadczenia emerytalnego zależy od udziału ubezpieczonego w jego tworzeniu.

Odnosząc się do postawionego w skardze zarzutu niezgodności art. 7 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS z art. 77 ust. 1 Konstytucji, Marszałek zauważa, że argumentacja bazuje na apriorycznym założeniu, iż zakwestionowany przepis reguluje tę samą materię, co przywołany wzorzec kontroli, tzn. zaliczenie czasu pozostawania bez pracy jako okresu składkowego byłoby formą odszkodowania, o którym mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Założenie przyjęte w skardze jest błędne, bowiem zarówno wykładnia skarżonego przepisu, jak i jego miejsce w systemie prawa lokują go poza zagadnieniami związanymi z odszkodowaniem za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. O nieadekwatności wskazanego wzorca kontroli świadczy brak zachowania relacji władza (wykonawcza, ustawodawcza lub sądownicza) – obywatel. Telewizja Polska Oddział w Krakowie nie występowała w stosunku do skarżącego jako organ władzy publicznej, lecz jako pracodawca. Ponadto Marszałek sygnalizuje wątpliwości związane z rozumieniem szkody. Temporalny zakres stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji nie obejmuje bezprawnych działań organów władzy publicznej dokonanych przed dniem wejścia w życie Konstytucji, jeżeli zatem szkoda jest wiązana ze zwolnieniem skarżącego z pracy, które nastąpiło w latach osiemdziesiątych, nie może podlegać art. 77 ust. 1 Konstytucji. Jeżeli za szkodę skarżący uznaje brak możliwości zaliczenia okresu pozostawania bez pracy jako okresu składkowego albo brak możliwości wcześniejszego nabycia emerytury związanej ze zwolnieniem z pracy i nieopłacaniem składek, to, zdaniem Marszałka, nie jest to szkoda w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Na zakończenie Marszałek poinformował o toczącym się postępowaniu legislacyjnym senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS (druk sejmowy nr 1270/VII kadencja), którego przedmiotem jest zmiana przepisów m.in. w zakresie odpowiadającym postulatom podnoszonym w skardze konstytucyjnej. Ewentualne uchwalenie ustawy pozwoli skarżącemu nabyć uprawnienia, których domaga się za pomocą skargi konstytucyjnej.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 20 lutego 2013 r. zajął stanowisko, zgodnie z którym art. 7 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator wniósł o umorzenie postępowania.

Nieadekwatność wzorca zawartego w art. 77 ust. 1 Konstytucji Prokurator uzasadnił tym, że powoływanie się na zasadę zawartą w konstytucyjnym wzorcu kontroli może dotyczyć tylko szkód powstałych po dacie wejścia w życie obowiązującej Konstytucji. Nie obejmuje szkód wyrządzonych w latach 80-tych. Ponadto Telewizja Polska Oddział w Krakowie – pracodawca skarżącego – nie może być utożsamiany z organem władzy publicznej, o którym mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Wzorce kontroli przywołane związkowo, tj. art. 2 i art. 7 Konstytucji, w sytuacji braku adekwatności wzorca głównego, pozostają również nieadekwatne.

Zdaniem Prokuratora, orzekanie w zakresie zgodności art. 7 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS z art. 67 ust. 1 Konstytucji jest niedopuszczalne, bowiem skarżący nie przedstawił argumentów i tym samym nie wykazał braku zgodności kwestionowanej regulacji z Konstytucją.

Podobnie postępowanie powinno zostać umorzone w zakresie badania zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W skardze ten wzorzec został przywołany jako samodzielny wzorzec kontroli, bez powiązania go z naruszeniem konstytucyjnego prawa podmiotowego.

Na wypadek gdyby Trybunał nie podzielił stanowiska dotyczącego zasadności umorzenia postępowania we wskazanych zakresach, Prokurator odnosząc się do wzorca kontroli z art. 67 ust. 1 Konstytucji stwierdził, że przysługująca ustawodawcy swoboda kształtowania zabezpieczenia społecznego, legitymuje go do wyznaczenia

w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia warunków, umożliwiającym uzyskanie świadczeń emerytalno-rentowych także pewnym grupom osób, które albo w ogóle nie współtworzyły FUS albo z różnych powodów nie opłacały w pewnych okresach swojego życia składek na ubezpieczenie społeczne. Art. 67 ust. 1 Konstytucji pozwala ustawodawcy na wybór rozwiązań systemu emerytalnego, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz rozwoju gospodarczego kraju, jak również wprowadzanie zmian, w tym mniej korzystnych dla obywateli.

Zdaniem Prokuratora, kwestionowane regulacje nie są sprzeczne z wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości. W oparciu o poświęcenie lub narażenie pewnych dóbr osobistych dla dobra kraju przez kombatantów i osób podlegających represji za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne, nie można budować cechy relewantnej. Zdarzenie w postaci utraty pracy przez skarżącego nie stanowi takiej samej przesłanki do uzyskania dodatkowych uprawnień jak realne narażenie życia dla ojczyzny przez kombatantów.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony konstytucyjnych wolności lub praw: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Przyjęty model skargi konstytucyjnej przesądza, że ma ona charakter konkretnego, subsydiarnego środka ochrony wolności i praw (por. postanowienie TK z 25 listopada 2009 r., sygn. SK 30/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 159).

Skarga konstytucyjna służy wyeliminowaniu z systemu prawnego przepisów stanowiących podstawę ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego w przypadku, gdy zostaną one uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją.

1.1. Trybunał bada spełnienie konstytucyjnych i ustawowych wymogów skargi zarówno na etapie wstępnego rozpoznania, jak i po skierowaniu skargi do merytorycznego rozpoznania (zob. np. postanowienia TK z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; 18 listopada 2008 r., sygn. SK 23/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 166). Niekiedy bowiem na etapie analizy merytorycznej skargi może zaktualizować się formalna przesłanka do umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

1.2. Jedną z takich przesłanek jest utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał (por. art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). W związku z tym, że kwestionowany przepis ustawy 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) utracił moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. poz. 1734; dalej: ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS, ustawa zmieniająca), konieczne stało się rozważenie przez Trybunał Konstytucyjny, czy skarga może być przedmiotem kontroli w zakresie zgodności z Konstytucją.

W rozważaniach Trybunał uwzględnił utrwaloną linię orzeczniczą, zgodnie z którą uchylenie przepisu nie zawsze powoduje umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. O utracie mocy obowiązującej można mówić dopiero wtedy, gdy dany przepis nie może być w ogóle stosowany. Uchylony formalnie przepis należy bowiem uznać za relewantny w prawnej ocenie stanów ukształtowanych przez normę.

Prowadzi to do konkluzji, że wątpliwości co do obowiązywania określonego aktu normatywnego Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga *a casu ad casum* na tle konkretnych przepisów i ich kontekstu faktycznego.

2. Problem konstytucyjny poruszony w skardze koncentruje się wokół ukształtowania przez ustawodawcę rozwiązań w zakresie nabywania uprawnień emerytalno-rentowych. Skarżący kwestionuje regulację pozwalającą na zaliczenie nie więcej niż 5 lat do okresów nieskładkowych osobom pozostającym bez pracy na skutek represji politycznych przed 4 czerwca 1989 r. Ta regulacja wynika z treści – kwestionowanego co do zgodności

z Konstytucją – art. 7 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Jego brzmienie było następujące: „Art. 7. Okresami nieskładkowymi są następujące okresy: (...) 4) niewykonywania pracy w okresie przed dniem 4 czerwca 1989 r. na skutek represji politycznych, nie więcej jednak niż 5 lat; (...)”.

W skardze zarzucane jest, że skarżony przepis skutkuje niemożliwością pełnej realizacji art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 1989 r. o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne (Dz. U. Nr 32, poz. 172, ze zm.; dalej: ustawa o przywróceniu praw pracowniczych), w zakresie wliczenia okresów pozostawania bez pracy do okresów składkowych. Ustawa o przywróceniu praw pracowniczych wprowadza regulację, zgodnie z którą okresy pozostawania bez pracy, po ustaniu stosunku pracy, wlicza się do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze, w tym również z ubezpieczenia społecznego. Dotyczy ona pracowników uspołecznionego zakładu pracy, z którymi stosunek pracy został rozwiązany w jakikolwiek sposób w związku z przekonaniem politycznym, religijnym pracownika albo z jego przynależnością do związku zawodowego, prowadzeniem działalności związkowej lub samorządowej, w okresie od sierpnia 1980 r., albo uczestniczeniem w działalności związkowej prowadzonej w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 8 października 1982 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 1985 r. Nr 54, poz. 277, ze zm.). Warunkiem skorzystania z uprawnień było złożenie wniosku i przywrócenie do pracy.

Z treści skargi można wywieść, że brak zgodności z Konstytucją uzasadniany jest dwoma zarzutami. Pierwszy odnosi się do ograniczenia czasowego, wprowadzonego w art. 7 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, pozwalającego na zaliczenie do uprawnień emerytalno-rentowych maksymalnie 5-letniego okresu pozostawania bez pracy. Zdaniem skarżącego do uprawnień emerytalno-rentowych powinien zostać zaliczony cały okres pozostawania bez pracy.

Skarżący kwestionuje również zaliczanie, zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, okresu pozostawania bez pracy do okresów nieskładkowych, zamiast do okresów składkowych. Jego zdaniem okres ten powinien zostać zaliczony do okresów składkowych.

3. Z uzasadnienia do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk sejmowy nr 1270/VII kadencja) wynika, że przyczyną podjęcia prac ustawodawczych mających na celu zmianę ustawy o emeryturach i rentach z FUS było przekonanie „o potrzebie uhonorowania działaczy opozycji demokratycznej, co do których w czasach PRL stosowano represje polityczne, uniemożliwiając im zatrudnienie. Zakres czasowy stosowanych represji, przyjęto zgodnie z postulowanym przez autora petycji (lata 1981-1989)”. Uznano także, że „obecnie istniejące uregulowanie, zaliczające nie więcej niż 5 lat okresów nieskładkowych niewykonywania pracy przed dniem 4 czerwca 1989 r. na skutek represji politycznych, zawarte w art. 7 pkt 4 ustawy nie oddaje rzeczywistego okresu pozostawania bez zatrudnienia, a także jest niewspółmierne w stosunku do długotrwałych konsekwencji ponoszonych przez konkretne osoby zwalniane z pracy, z odium tzw. wilczego biletu, który wyłączał je z kręgu kandydatów na pracowników”.

4. Zmiana stanu prawnego, jaka nastąpiła po wniesieniu skargi konstytucyjnej, ma decydujące znaczenie dla ustalenia dopuszczalności wydania orzeczenia merytorycznego. W wyniku wejścia w życie 1 stycznia 2014 r. ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS, zmodyfikowane zostały m.in. skarżone regulacje ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Istotne, biorąc pod uwagę przedmiot skargi, były dwie zmiany. Pierwsza dotyczyła zniesienia kwestionowanej w skardze konstytucyjnej regulacji, stanowiącej, że okres niewykonywania pracy przed 4 czerwca 1989 r. na skutek represji politycznych zalicza się w wymiarze nie więcej jednak niż 5 lat do okresów nieskładkowych (przez uchylenie art. 7 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Druga polegała na dodaniu do okresów składkowych okresu niewykonywania pracy przed 4 czerwca 1989 r. na skutek represji politycznych (przez dodanie pkt 6a do art. 6 ust. 2 tej ustawy).

Ponadto ustawa zmieniająca umożliwia ponowne ustalenie wysokości świadczenia, już przy uwzględnieniu nowego kwalifikowania okresów składkowych. Inicjatywa w tym zakresie należy do uprawnionych, którzy powinni złożyć stosowny wniosek (por. art. 2 ustawy zmieniającej).

4.1. Analiza wprowadzonych przez ustawę zmieniającą zmian do ustawy o emeryturach i rentach z FUS wskazuje, że odpowiadają one oczekiwaniom skarżącego wyrażonym w skardze konstytucyjnej. Powyższa konkluzja dotyczy obu zarzutów, tj. kwestionowania dopuszczalności ograniczania w postaci zaliczenia maksymalnie 5-letniego okresu pozostawania bez pracy, jak również zaliczania tego okresu jedynie jako okres nieskładkowy. Po złożeniu wniosku, wysokość należnego skarżącemu świadczenia emerytalnego powinna zostać przeliczona według nowych regulacji, tj. z uwzględnieniem, że okres pozostawania bez pracy z przyczyn politycznych przed 4 czerwca 1989 r. powinien zostać w całości zaliczony do okresów składkowych.

5. Mając na uwadze zmiany wprowadzone do ustawy o emeryturach i rentach z FUS przez ustawodawcę, konieczne jest ustalenie, czy dopuszczalna jest merytoryczna kontrola skargi. Orzekanie o zgodności uchylonych przepisów z Konstytucją odbywa się w dwóch przypadkach. Po pierwsze, wtedy, gdy zaskarżone przepisy – pomimo ich uchylenia – mogą być nadal stosowane na podstawie normy intertemporalnej odnoszącej się do danej kwestii (por. np. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). To, czy faktycznie doszło do uchylenia w całości zaskarżonego przepisu, należy wówczas ustalić na podstawie treści normy derogującej lub przejściowej. Po drugie, orzekanie o zgodności uchylonych przepisów z Konstytucją jest dopuszczalne, gdy wydanie orzeczenia jest konieczne do ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 39 ust. 3 ustawy o TK).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie, żaden z tych dwóch przypadków pozwalających na merytoryczne rozpatrzenie sprawy nie występuje.

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym należy przyjąć, że uchylony na mocy ustawy zmieniającej art. 7 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie będzie miał zastosowania do jakiegokolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Co więcej, regulacje intertemporalne zostały ukształtowane tak, że nowy stan prawny może oddziaływać na ustalone przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej świadczenia emerytalne i rentowe, o ile uprawniona osoba złoży wniosek o ponowne ustalenie wysokości otrzymywanego świadczenia według nowego stanu prawnego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza ponadto, że w niniejszej sprawie nie znajduje również zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Zgodnie z nim, Trybunał nie umarza postępowania, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Zawarta w tym przepisie regulacja stanowi wyjątek od zasady kontroli konstytucyjności aktów normatywnych obowiązujących i – jak każde odstępstwo – nie może być interpretowana rozszerzająco.

W rozpatrywanej sprawie skarżący, jako naruszające jego konstytucyjne prawa, wskazuje regulacje pozwalające zaliczyć do okresu wpływającego na uprawnienia emerytalne jedynie okresu wynoszącego maksymalnie 5 lat pozostawania bez pracy. Drugą, naruszającą konstytucyjne prawa, zdaniem skarżącego, jest regulacja pozwalająca na uwzględnienie tego czasu do okresu nieskładkowego zamiast do składkowego. Zmiany wprowadzone w wyniku nowelizacji odpowiadają na zarzuty kwestionujące konstytucyjność skarżonych przepisów. W stosunku do obecnie obowiązującego stanu prawnego zarzuty podniesione w skardze są bezpodstawne. Ponadto, częścią nowych regulacji jest przepis pozwalający na uzyskanie przeliczenia wysokości świadczenia emerytalnego w oparciu o nowe zasady.

W tej sytuacji, biorąc pod uwagę przedmiot skargi, podniesione w niej zarzuty oraz regulacje intertemporalne zawarte w ustawie o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS, Trybunał stwierdza, że w badanej sprawie ochrona konstytucyjnych wolności i praw nie wymaga wydania orzeczenia merytorycznego.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

35

POSTANOWIENIE
z dnia 5 marca 2014 r.
Sygn. akt SK 5/13

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Wojciech Hermeliński
Piotr Tuleja – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 marca 2014 r., skargi konstytucyjnej A.W., o zbadanie zgodności:

art. 11 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) z art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 178 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 ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 14 marca 2012 r. A.W. (dalej: skarżąca) wniosła o zbadanie zgodności art. 11 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) z art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym.

Skarżąca została skazana przez Sąd Rejonowy w Żninie V Wydział Grodzki wyrokiem z 20 marca 2006 r. za popełnienie przestępstwa z art. 157 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.). Sąd Rejonowy w Żninie (dalej: Sąd Rejonowy) przypisał skarżącej odpowiedzialność za nieumyślne spowodowanie naruszenia czynności narządów ciała osób trzecich (w wypadku trzech osób na okres powyżej 7 dni, zaś w wypadku pozostałych siedmiu osób na czas poniżej 7 dni). Sąd Rejonowy uznał, że skarżąca, jako nieuprawniony do badania mięsa lekarz weterynarii, przeprowadziła badanie próbek mięsa dzika i wydała ocenę, że mięso jest zdatne do spożycia. Konsumpcja porcji mięsa pochodzącej ze wspomnianego zwierzęcia spowodowała zarażenie się kilku osób włośniem krętym.

Jedna z osób pokrzywdzonych wniosła przeciwko skarżącej powództwo o zadośćuczynienie, które Sąd Okręgowy w Bydgoszczy Wydział I Cywilny, wyrokiem z 3 czerwca 2011 r., w części uwzględnił. Od tego wyroku skarżąca wniosła apelację, która w zasadniczej części została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Gdańsku Wydział I Cywilny z 15 grudnia 2011 r. Sądy obydwu instancji uznały, że – z uwagi na brzmienie art. 11 k.p.c. – były związane ustaleniami prawomocnego wyroku skazującego Sądu Rejonowego co do popełnienia przestępstwa przez skarżącą.

Skarżąca, dopatrując się nieprawidłowości w postępowaniu karnym, których nie wziął pod uwagę ani Sąd Okręgowy w Bydgoszczy, ani Sąd Apelacyjny w Gdańsku, wystąpiła z wnioskiem o wznowienie postępowania karnego. Sąd Okręgowy w Bydgoszczy IV Wydział Karny oddalił wniosek postanowieniem z 29 maja 2012 r. Podstaw do wznowienia postępowania karnego nie dopatrył się również Sąd Apelacyjny w Gdańsku, który postanowieniem z 18 lipca 2012 r. utrzymał w mocy postanowienie Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z 29 maja 2012 r.

1.2. Zdaniem skarżącej, kwestionowany art. 11 k.p.c. narusza konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu, rozumiane jako prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, i tym samym pozostaje w sprzeczności z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Na tle kwestionowanej regulacji rodzi się pytanie, czy związanie sądu cywilnego, wyłączające zasadę bezpośredniości i swobodnej oceny dowodów i wykluczające rozważania o winie i związku przyczynowym, nie tworzy w istocie nierzetelnej procedury zawieszającej prawo do sądu w rozumieniu, jakie nadaje im Konstytucja oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Skarżąca kwestionuje także zgodność art. 11 k.p.c. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W jej ocenie, wynikające z art. 11 k.p.c. ograniczenie prawa do sądu nie ma uzasadnienia w demokratycznym państwie prawnym, jest nieproporcjonalne i narusza istotę tego prawa.

Skarga konstytucyjna obejmuje również zarzut niezgodności art. 11 k.p.c. z art. 178 ust. 1 Konstytucji. Związanie sądu cywilnego wyrokiem skazującym za przestępstwo narusza, według skarżącej, niezawisłość sędziów sądu cywilnego oraz równouprawnienie sądów. Skarżąca podkreśliła, że związanie sądu cywilnego ustaleniami innego sądu w zakresie podstawy orzekania wyłącza autonomię i niezawisłość orzecznictwa sądu, czyniąc rozpoznanie sprawy cywilnej iluzorycznym.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 13 czerwca 2013 r. zajął stanowisko w imieniu Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 11 k.p.c. jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym 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).

2.1. Na wstępie Marszałek Sejmu ocenił dopuszczalność powołanych w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli. Przyjął, że skarżąca wskazała jako podstawowy wzorzec kontroli art. 45 ust. 1 Konstytucji, a pozostałe dwa przepisy, tj. art. 31 ust. 3 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji, uwzględniła jako tzw. wzorce związkowe. Jednocześnie Marszałek Sejmu uznał, że w niniejszej sprawie art. 178 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić wzorca kontroli. Jakkolwiek przepis ten wyznacza standardy decydujące o treści prawa do sądu, sam nie jest źródłem konstytucyjnej wolności lub prawa. Przywoływanie tego przepisu w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną należy zaś ocenić – śladem stanowiska pełnego składu TK, wyrażonego w wyroku o sygn. SK 7/06 – jako zbędne. Stąd, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 11 k.p.c. z art. 178 ust. 1 Konstytucji zasługuje na umorzenie.

2.2. Marszałek Sejmu, przechodząc do merytorycznej analizy zarzutów, dokonał charakterystyki instytucji związania sądu w postępowaniu cywilnym ustaleniami wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa. Na tej podstawie stwierdził, iż nie ulega wątpliwości, że art. 11 k.p.c. jest źródłem pewnego ograniczenia prawa do sądu. W szczególności ograniczenie to dotyczy prawa do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności (tj. prawa do rzetelnego procesu). Polega ono na tym, że w postępowaniu cywilnym, sąd – w odniesieniu do pewnych okoliczności faktycznych – nie może w pełni kierować się własnym uznaniem. Jest tak, ponieważ nie może on faktów dotyczących popełnienia przestępstwa uczynić przedmiotem postępowania dowodowego, ani też przedmiotem swojej oceny.

W związku z tym Marszałek Sejmu rozważył, czy tego typu ograniczenie jest proporcjonalne, zwłaszcza, czy narusza istotę prawa do sądu, rozumianego jako prawo do rzetelnego procesu (a zatem, czy przekracza granice wyznaczone art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W ocenie Marszałka Sejmu, zaskarżony przepis zawiera pewne ograniczenia zasad bezpośredniości i swobodnej oceny dowodów, niemniej są one wprowadzone w imię wartości, które także wchodzą w skład pojęcia należycie ukształtowanej procedury sądowej. Art. 11 k.p.c. zabrania jedynie skutecznego podważania w postępowaniu cywilnym ustaleń poczynionych przez sąd w postępowaniu karnym (o ile zapadł prawomocny wyrok skazujący). Zakaz ten jest ugruntowany w wartościach związanych z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa prawnego oraz sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, a co za tym idzie, leży w interesie wymiaru sprawiedliwości powiązanych z koniecznością ochrony porządku publicznego oraz zagwarantowania praw i wolności innych osób. Są to wartości wprost wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Co więcej, efektywność procesu, tak jak i jego rzetelność, to także element składowy konstytucyjnego prawa do sądu. Skuteczność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości wymaga, by nie dochodziło do wielokrotnego rozpatrywania tej samej sprawy. Skutkowałoby to możliwością czynienia odrębnych ustaleń faktycznych, co do tego samego zdarzenia, niezależnie przez różne sądy, a także obchodzeniem zasad wzruszania prawomocnych rozstrzygnięć sądowych.

Zdaniem Marszałka Sejmu, mimo że zakwestionowany przepis zawiera ograniczenie zasad bezpośredniości i swobodnej oceny dowodów, to nie można uznać, że narusza on istotę prawa do sądu.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 26 marca 2013 r. zajął stanowisko, że art. 11 zdanie pierwsze k.p.c. jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – wobec niedopuszczalności orzekania.

3.1. Na wstępie Prokurator Generalny ustalił, że skarga zawiera w istocie postulat stwierdzenia niezgodności art. 11 k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a nie samodzielnie z poszczególnymi wzorcami. Ponadto zauważył, że normę zastosowaną w sprawie skarżącej, na podstawie której opiera się ostateczne orzeczenie w postępowaniu cywilnym, ustanawia wyłącznie zdanie pierwsze art. 11 k.p.c. Przesądza to o konieczności umorzenia postępowania w zakresie badania konstytucyjności art. 11 zdanie drugie k.p.c.

3.2. Odnosząc się do zarzutów skarżącej, Prokurator Generalny wskazał, że art. 11 k.p.c. w zakresie, w jakim wiąże sąd cywilny ustaleniami prawomocnego wyroku skazującego w sprawie karnej, ogranicza wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu. W związku z tym Prokurator Generalny przeanalizował reguły dopuszczalności wprowadzania takich ograniczeń i uznał, że istnieje ważny interes publiczny, materialnie uzasadniający wprowadzenie ograniczeń przewidzianych w art. 11 k.p.c. Przepis ten chroni jednolitość orzekania w sprawach tożsamyh zdarzeń (czynów) w kontekście zapewnienia spójności ocen i ich konsekwencji prawnych. Przyjęte rozwiązanie ma zatem doniosłe znaczenie z punktu widzenia porządku publicznego, gdyż eliminuje ryzyko wektorowo rozbieżnych orzeczeń co do tożsamyh zachowań tych samych osób. Stanowi tym samym element systemu realizacji ustrojowej zasady zaufania obywatela do państwa i prawa, jako pochodnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Znaczenie mają też względy ekonomiki procesowej, jako że kwestionowany przepis pozwala na niepowtórzenie procesu w zakresie ponownego dokonywania ustaleń już poczynionych w sprawie karnej i chronionych atrybutem prawomocności wyroku. Art. 11 k.p.c. chroni też prawa innych osób, rozumiane jako prawo do realizacji w procesie cywilnym uprawnień wynikających z prawomocnego orzeczenia karnego, co nabiera szczególnego znaczenia np. w postępowaniach odszkodowawczych, gdzie pokrzywdzony przestępstwem nie jest zobligowany do dowodowego wykazania faktu głównego, na którym opiera roszczenie o odszkodowanie lub zadośćuczynienie.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, funkcjonowanie art. 11 k.p.c. w systemie prawnym nie pozbawia strony, będącej sprawcą przestępstwa, prawa do sądu w pełnym standardzie w ogólności, gdyż w procesie karnym oskarżony ma pełne prawo do sądu gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji, wzmocnione gwarancjami z art. 42 Konstytucji. Ograniczenie wynikające z zaskarżonego przepisu procedury cywilnej pozbawia skazanego jedynie prawa do powtórzenia przed sądem cywilnym przeprowadzonego już postępowania.

W ocenie Prokuratora Generalnego, aspekty celowościowe zaskarżonej regulacji, takie jak jednolitość orzekania i ekonomika procesowa, a więc także szybkość i sprawność rozpatrzenia sprawy, mieszczą się w pojęciu „ważnego interesu publicznego” (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ograniczenie podmiotowego prawa do sądu jest przy tym proporcjonalne do osiągniętych, zgodnie z oczekiwaniem ustawodawcy, skutków regulacji przewidzianej w art. 11 k.p.c. Przeprowadzony „test proporcjonalności” dowodzi, że wskazane powyżej korzyści, osiągnięte w sferze interesu publicznego, zdecydowanie dominują nad umiarkowaną dolegliwością samego ograniczenia dla jednej ze stron procesu cywilnego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, skoro celem ustawodawcy było wyeliminowanie możliwości odmiennego co do istoty orzekania w sprawach cywilnych, toczących się po prawomocnym wyroku skazującym w procesie karnym, to wprowadzenie przyjętego w art. 11 k.p.c. rozwiązania było niezbędne. Poza tym przepis wprowadza uzasadnione ograniczenie swobody orzekania sądu cywilnego jedynie co do popelnienia przestępstwa, a więc osoby sprawcy, czynu przypisanego skazanemu i przedmiotu przestępstwa. Nie są wiążące inne ustalenia faktyczne, co do których sąd cywilny zachowuje pełną swobodę orzekania z respektem dla zasady bezpośredniości, swobodnej oceny dowodów, a tym samym niezależności sądu i niezawisłości sędziego.

Prokurator Generalny podkreślił, że oskarżony zachowuje pełne prawo do rozpoznania sprawy przed sądem w postępowaniu karnym. Konstytucja nie dzieli sądów na karne i cywilne, prawo do sądu zostaje więc zrealizowane już w sytuacji pierwotnego rozpoznania sprawy przez w pełni niezależny, niezawisły i nieograniczony w swobodzie orzekania sąd w postępowaniu karnym. Sąd cywilny – wyposażony w takie same przymioty – orzeka w pozostałym zakresie, niezbędnym do rozpatrzenia sprawy roszczenia cywilnego, związanego ze

stwierdzeniem przestępstwa w procesie karnym. Tym samym nie można zasadnie stawiać tezy, że rozwiązania przyjęte w zakwestionowanym przepisie skutkują naruszeniem istoty prawa do sądu w rozumieniu art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot skargi konstytucyjnej.

1.1. Przedmiotem skargi konstytucyjnej jest art. 11 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101; dalej: k.p.c.). Zakwestionowany przepis ma następujące brzmienie: „Ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa wiążą sąd w postępowaniu cywilnym. Jednakże osoba, która nie była oskarżona, może powoływać się w postępowaniu cywilnym na wszelkie okoliczności wyłączające lub ograniczające jej odpowiedzialność cywilną”.

Jak trafnie zauważył Prokurator Generalny, normę, na podstawie której zostało wydane ostateczne orzeczenie w sprawie skarżącej, w postępowaniu cywilnym wyraża wyłącznie zdanie pierwsze art. 11 k.p.c. Skarżąca, w postępowaniu karnym była bowiem oskarżona o popełnienie przestępstwa i została prawomocnie skazana. W związku z tym norma zawarta w zdaniu drugim art. 11 k.p.c. nie dotyczy sytuacji procesowej skarżącej; norma ta dotyczy osoby pozwanej, która nie była oskarżona w postępowaniu karnym. Wobec tego za podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach skarżącej, w rozumieniu art. 79 Konstytucji i art. 47 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), może być uznany wyłącznie art. 11 zdanie pierwsze k.p.c.

1.2. Skarżąca złożyła w skardze konstytucyjnej wnioszek o wstrzymanie wykonania wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 15 grudnia 2011 r. oraz dokonania czynności przez Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w Żninie.

Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny może wydać postanowienie tymczasowe o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której skarga dotyczy, jeżeli wykonanie orzeczenia mogłoby spowodować skutki nieodwracalne, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego lub gdy przemawia za tym ważny interes publiczny lub inny ważny interes skarżącego. Skarżąca nie uprawdopodobniła, że wykonanie wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 15 grudnia 2011 r. lub dokonanie czynności przez Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w Żninie doprowadzi do nieodwracalnych skutków, wiążących się dla niej z dużym uszczerbkiem. Biorąc pod uwagę prawne możliwości ochrony dóbr skarżącej, zagrożonych podjętym rozstrzygnięciem, nie można było przyjąć, że wykonanie wyroku może wywołać dla skarżącej skutki o charakterze nieodwracalnym. W wypadku orzeczenia o niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu skarżąca miałaby prawne możliwości odzyskania zasądzonej kwoty pieniężnej. Skarżąca nie wykazała też, że za wydaniem postanowienia przemawia ważny interes publiczny lub inny ważny interes skarżącej. Odwołała się jedynie do nieskonkretyzowanego ryzyka (możliwość wystąpienia przez innych pokrzywdzonych z pozwem o zadośćuczynienie). Zważywszy, że skarżąca nie wykazała, iż wystąpiła co najmniej jedna z przesłanek określonych w art. 50 ust. 1 ustawy o TK, Trybunał nie wydał postanowienia tymczasowego.

2. Interpretacja art. 11 zdanie pierwsze k.p.c. w orzecznictwie sądowym i doktrynie.

2.1. Z art. 11 k.p.c. wynika związanie sądu cywilnego prawomocnym wyrokiem karnym skazującym, określane niekiedy mianem prejudycjalności w znaczeniu szerokim (zob. J. Rodziewicz, *Prejudycjalność w postępowaniu cywilnym*, Gdańsk 2000, s. 180). „Związanie ustaleniami jest swoistym skutkiem zewnętrznym prawomocnego wyroku skazującego, którego podstawę stanowi specjalna norma (art. 11 k.p.c.) mająca na względzie tylko i wyłącznie specyficzne zjawisko procesowe: przeniesienie określonych ustaleń z jednego typu procesu (karnego) do innego typu procesu (cywilnego)” – (K. Piasecki, *Kodeks postępowania cywilnego, Komentarz do art. 1-366*, tom I, Warszawa 2010, s. 131-132).

W orzecznictwie sądowym, jako *ratio legis* art. 11 k.p.c. wskazuje się dążenie do przeciwdziałania rozbieżnościom między wyrokami karnymi a orzeczeniami cywilnymi, przemawiające przeciwko dopuszczeniu możliwości obalania w postępowaniu cywilnym ustaleń prawomocnego wyroku karnego co do popełnienia przestępstwa zarówno przez osobę skazaną, jak i przez osobę, która nie była oskarżona. Do obalenia tych ustaleń może dojść

tylko przez wzruszenie prawomocnego wyroku karnego za pomocą nadzwyczajnych środków zaskarżenia (zob. wyrok SN z 5 marca 2009 r., sygn. akt II CSK 484/08, Lex nr 507988 oraz wyrok SN z 24 marca 2010 r., sygn. akt V CSK 310/09, Lex nr 688052).

Jako norma szczególna, będąca wyjątkiem od zasady bezpośredniości, swobodnej oceny dowodów i czynienia w wyniku tej oceny ustaleń sądu cywilnego, art. 11 k.p.c. podlega zwężającej wykładni (zob. wyrok SN z 24 marca 2010 r., sygn. akt V CSK 310/09). W myśl dominującego poglądu wyrażonego w orzecznictwie, sąd jest – na podstawie art. 11 k.p.c. – związany w sprawie cywilnej tylko tymi ustaleniami wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku, które dotyczą popełnienia przestępstwa. „Prejudycjalność wyroku karnego oznacza więc, że sąd rozpoznający sprawę cywilną obowiązują ustalenia faktyczne sądu karnego, które w sprawie cywilnej nie mogą być obalone ani pominięte. Odnosi się to do osoby sprawcy, przedmiotu przestępstwa i czynu przypisanego oskarżonemu (skazanemu)” – (wyrok SN z 10 lutego 2010 r., sygn. akt V CSK 267/09, Lex nr 794582).

2.2. Do poglądów wyrażanych w orzecznictwie sądowym szeroko nawiązuje doktryna prawna (zob. J. Bodio, komentarz do art. 11 k.p.c., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2012, s. 49-51; I. Gromska-Szuster, komentarz do art. 11 k.p.c., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, tom I, red. H. Dolecki i T. Wiśniewski, Warszawa 2013, s. 86-101; M. Uliasz, komentarz do art. 11 k.p.c., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 23-26; T. Ereciński, komentarz do art. 11 k.p.c., [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, K. Weitz, P. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Postępowanie rozpoznawcze*, tom I, red. T. Ereciński, Warszawa 2012, s. 159-170; A. Zieliński, komentarz do art. 11 k.p.c., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 55-61).

Specyficzny charakter art. 11 k.p.c. wyraża się w tym, że w myśl tego przepisu sąd cywilny związany jest samymi tylko ustaleniami faktycznymi co do popełnienia przestępstwa, zawartymi w prawomocnym wyroku karnym skazującym (zob. J. Rodziewicz, *Prejudycjalność...*, s. 178-180). W związku z tym, w sprawie cywilnej niedopuszczalne jest dokonywanie ustaleń faktycznych co do okoliczności z zakresu dotyczącego popełnienia przestępstwa. Nie mogą być one przedmiotem postępowania dowodowego ani oceny sądu, a więc nie ma do nich zastosowania zasada swobodnej oceny dowodów (art. 233 k.p.c.). Sąd w sprawie cywilnej dokonuje jedynie subsumpcji wiążących ustaleń wynikających z wyroku karnego pod odpowiedni przepis prawa materialnego cywilnego (zob. I. Gromska-Szuster, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego, op.cit.*, s. 86). Celem takiego rozwiązania jest przede wszystkim uniknięcie możliwości wydawania na podstawie tych samych stanów faktycznych różnych orzeczeń w sprawach cywilnych i karnych. Prowadzi ono także do wyeliminowania potrzeby prowadzenia podwójnego postępowania dowodowego w celu ustalenia tych samych faktów w dwóch postępowaniach (zob. T. Ereciński, *op.cit.*, s. 160).

To, że sąd cywilny związany jest ustaleniami prawomocnego wyroku karnego, oznacza, iż sąd ten w takim zakresie, w jakim zachodzi związenie określone w art. 11 k.p.c., pozbawiony jest możliwości dokonywania jakichkolwiek ustaleń, przede wszystkim zaś odmiennych. Skazany w procesie karnym, który jako pozwany w sprawie cywilnej nie może podważać ustaleń wyroku karnego, nie może też w postępowaniu cywilnym skutecznie podnieść zarzutu pozbawienia go możliwości obrony w procesie karnym (zob. T. Ereciński, *op.cit.*, s. 167-168).

2.3. Skarżąca, odwołując się do przyjętego w orzecznictwie i doktrynie rozumienia art. 11 k.p.c., zarzuciła, że przepis ten narusza „jej konstytucyjne prawo do rozpoznania sprawy przez niezależny, niezawisły i bezstronny sąd”. Skarżąca oczekiwała, „że zawisła przed sądem cywilnym i oparta na tym samym stanie faktycznym, co sprawa karna, sprawa cywilna zostanie rozpoznana samodzielnie przez sąd cywilny”. Argumentacja przytoczona w skardze konstytucyjnej wskazuje, że źródła naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżąca upatruje w zastosowaniu art. 11 k.p.c. w dwuinstancyjnym postępowaniu cywilnym toczącym się w jej sprawie, w którym to postępowaniu nie mogła skutecznie obalić ustaleń wynikających z prawomocnego wyroku karnego.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, sposób, w jaki skarżąca uzasadniła naruszenie art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 178 ust. 1 Konstytucji powoduje, że skarga konstytucyjna w części jest oczywiście bezzasadna, a w części nie spełnia wymogu przewidzianego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

3. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej.

3.1. Skarga konstytucyjna poddawana jest wstępnemu rozpoznaniu, w ramach którego Trybunał bada, czy odpowiada ona warunkom formalnym oraz czy nie jest oczywiście bezzasadna. Zarządzenie 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 rozpoznający 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 wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie TK z 25 lipca 2012 r., sygn. SK 13/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 93).

Skarga konstytucyjna, jako instrument ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek musi spełniać przesłanki określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w ustawie o TK. Warunki określone w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK (wskazanie, jakie konstytucyjne wolności i prawa, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone) wymagały uprawdopodobnienia przez skarżącą, że zakwestionowany przepis, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącej, stanowi źródło naruszenia jej praw konstytucyjnych. Niedochowanie wskazanych wymogów prowadziłoby do sytuacji, w której skarga konstytucyjna, zamiast środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego, stałaby się swoistą formą *actio popularis*, zbliżoną w swej istocie do wniosku w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm. Skarżący nie może zakwestionować konstytucyjności ustawy lub innego aktu normatywnego w oderwaniu od aktów stosowania prawa w jego indywidualnej sprawie. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem z założenia abstrakcyjnym środkiem kontroli konstytucyjności (zob. postanowienia TK z: 3 sierpnia 2011 r., sygn. SK 13/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 68; 7 maja 2013 r., sygn. SK 31/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 46).

3.2. Skarżąca zarzuciła w skardze konstytucyjnej, że art. 11 k.p.c. narusza jej prawo do sądu, rozumiane jako prawo do rozpoznania sprawy przez niezależny, niezawisły i bezstronny sąd, a tym samym pozostaje w sprzeczności z art. 45 ust. 1 oraz z art. 178 ust. 1 Konstytucji. W ocenie skarżącej, związanie sądu w postępowaniu cywilnym ustaleniami sądu podjętymi w postępowaniu karnym, w zakresie podstawy orzekania, wyłącza autonomię i niezawisłość orzeczniczą sądu, decydując w istocie o iluzorycznym charakterze rozpoznania sprawy cywilnej. Wynikające z art. 11 k.p.c. ograniczenie prawa do sądu nie spełnia przy tym, zdaniem skarżącej, testu proporcjonalności, a nawet narusza istotę tego prawa (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W ocenie skarżącej, do naruszenia prawa do sądu doszło przez to, że Sąd Apelacyjny w Gdańsku, związany – na podstawie art. 11 k.p.c. – prawomocnym wyrokiem skazującym w sprawie karnej, oddalił apelację skarżącej od wyroku zasądzającego zadośćuczynienie na rzecz osoby pokrzywdzonej popełnionym przez skarżącą przestępstwem. Sąd Apelacyjny w Gdańsku przyjął (aprobuując stanowisko Sądu Okręgowego w Bydgoszczy), że określona w art. 11 k.p.c. moc wiążąca wyroku karnego oznacza, iż w sprawie cywilnej niedopuszczalne jest dokonywanie jakichkolwiek własnych ustaleń co do tych okoliczności, którymi zgodnie z omawianym przepisem, sąd jest związany w postępowaniu cywilnym.

Skarżąca zarzuciła, że w istocie sąd nie rozpoznał samodzielnie, opartej na tym samym stanie faktycznym, sprawy cywilnej skarżącej, „jako niezawisły i niezależny sąd cywilny”, ale oparł się na błędnych ustaleniach Sądu Rejonowego (w postępowaniu karnym). Zdaniem skarżącej, Sąd Rejonowy dokonał wadliwej kwalifikacji zachowania skarżącej, gdyż odwołał się do ustawy, która nie obowiązywała w dacie orzekania. Okoliczność ta nie stała się jednak przedmiotem rozpoznania przed sądem w postępowaniu cywilnym. W konsekwencji, w ocenie skarżącej, Sąd Apelacyjny w Gdańsku „całkowicie bezpodstawnie przyjął”, że skarżąca została skazana za przestępstwo powszechne z art. 157 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.), nie dostrzegając, iż w sentencji wyroku Sądu Rejonowego przypisano jej – jako lekarzowi weterynarii – naruszenie obowiązków wynikających z ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o wymaganiach weterynaryjnych dla produktów pochodzenia zwierzęcego (Dz. U. Nr 33, poz. 288, ze zm.; dalej: ustawa z 2004 r.), która to ustawa utraciła moc na podstawie art. 41 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz. U. z 2006 r. Nr 17, poz. 127; dalej: ustawa z 2005 r.; ustawa ta weszła w życie 17 lutego 2006 r., a więc przed wydaniem wyroku Sądu Rejonowego). Zdaniem skarżącej, ustawa z 2005 r. (w odróżnieniu od ustawy z 2004 r.), w sposób jednoznaczny wskazuje, że to posiadacz mięsa, a nie lekarz weterynarii, ma obowiązek skierowania mięsa do badania. Sąd Rejonowy w postępowaniu karnym, w ocenie skarżącej, nie wziął tego pod uwagę i wydał wadliwe orzeczenie, zarzucając jej nieskierowanie mięsa do badania przez odpowiedni organ. W takiej sytuacji, jak twierdzi skarżąca, sąd cywilny nie powinien być związany wadliwym orzeczeniem,

a skoro tak się dzieje na mocy art. 11 k.p.c., to zasadne jest twierdzenie, że przepis ten uniemożliwia rozpoznanie sprawy „przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

3.3. Wobec twierdzeń skarżącej zawartych w skardze konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny uznał za zasadne zwięzłe przedstawienie podjętych w sprawie skarżącej rozstrzygnięć.

Jak wynika z załączonych do skargi konstytucyjnej orzeczeń sądowych, skarżąca została oskarżona o to, że „jako lekarz weterynarii nieuprawniony do badania mięsa, przeprowadziła badanie dostarczonej (...) próbki mięsa dzika i nie kierując zgodnie z ustawą o wymaganiach weterynaryjnych dla produktów pochodzenia zwierzęcego do organu właściwego do przeprowadzania badań sama wydała ocenę, iż mięso dzika jest zdadne do spożycia w wyniku czego nieumyślnie spowodowała naruszenie czynności narządów ciała w postaci zarażenia włośniem krętym”.

Tak sformułowany akt oskarżenia nie znalazł w pełni odzwierciedlenia w sentencji wyroku sądu karnego. Sąd Rejonowy uznał skarżącą za „winną popełnienia przestępstwa z art. 157 § 3 kk”, tj. spowodowania naruszenia czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia. Nie jest więc tak, jak twierdzi skarżąca, że wyrok Sądu Rejonowego wiązał się z odpowiedzialnością „za nieskierowanie mięsa do badania przez upoważniony do tego organ”. Jak wynika z postanowienia Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z 29 maja 2012 r., wydanego w związku z wnioskiem o wznowienie postępowania karnego, z akt sprawy karnej nie wynika, że skarżąca (w odróżnieniu od drugiego oskarżonego) została skazana za dopuszczenie się czynu z art. 28 ust. 2 pkt 4 ustawy z 2004 r. (przepis ten przewidywał, że ten kto nie zgłasza do badania zwierząt rzeźnych i ich mięsa, mięsa zwierząt łownych lub produktów pochodzenia zwierzęcego – podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku).

To znaczy, że zarówno sąd karny, jak i sąd cywilny (w odniesieniu do odpowiedzialności skarżącej), nie uzależniały bezpośrednio swych orzeczeń od stwierdzenia, na kim spoczywał ustawowy obowiązek badania mięsa w celu dopuszczenia go do obrotu. Orzeczenia sądów, w zakresie dotyczącym skarżącej, oparte są na ustaleniu, że skarżąca „nie miała stosownych uprawnień do przeprowadzenia badania” (brak tych uprawnień był bezsporny zarówno na gruncie ustawy z 2004 r., jak i ustawy z 2005 r.), zaś działanie skarżącej wypełniło znamiona czynu określonego w art. 157 § 3 k.k.

Należy zatem stwierdzić, że w wypadku skarżącej nie miało znaczenia, kto był obowiązany przekazać mięso do badania uprawnionemu organowi. Tym samym zmiana obowiązujących w tym zakresie regulacji była irrelewantna z punktu widzenia odpowiedzialności karnej skarżącej. To nie przepis ustawy z 2004 r. był podstawą skazania skarżącej, lecz art. 157 § 3 k.k.

3.4. Przedmiotem postępowania przed sądem karnym (w odniesieniu do skarżącej) stało się ustalenie, czy skarżąca była uprawniona do zbadania próbek mięsa, a nie to, czy miała obowiązek zgłosić je do badania uprawnionemu organowi. Dlatego też twierdzenie skarżącej, w myśl którego nieuwzględnienie przez sąd karny uchylenia ustawy z 2004 r. w sposób wiążący wpłynęło na ustalenia i treść orzeczenia sądu cywilnego, należy uznać za oczywiście bezzasadne w rozumieniu art. 36 ust. 3 w związku z art. 46 ust. 2 ustawy o TK. W konsekwencji nie można przyjąć, że skarżąca uprawdopodobniła naruszenie prawa do sądu, oraz że źródłem tego naruszenia jest art. 11 k.p.c.

3.4.1. W wyroku z 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 78, Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że charakterystyka prawa do sądu zawiera zarówno ustrojowe, jak i proceduralne elementy. Wymagania ustrojowe określa art. 45 ust. 1 Konstytucji, wskazując na sąd jako jedyny organ powołany do rozpoznania sprawy. Ustrojodawca wskazał równocześnie kryteria tego sądu, które muszą być spełnione kumulatywnie: 1) sądu właściwego, 2) sądu niezależnego, 3) sądu bezstronnego, 4) sądu niezawisłego (zob. też powołane tam wyroki TK). Jednocześnie Trybunał stwierdził, że prawo do rozpoznania sprawy przez sąd znaczy między innymi, iż kompetencje sądów powinny być tak ukształtowane, by zawsze jakiś sąd był właściwy do rozpatrzenia sprawy dotyczącej wolności i praw jednostki. Takie określenie gwarantuje dostęp do sądu, nie jest jednak wystarczające z punktu widzenia prawa do sądu właściwego, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Konieczne jest zatem określenie w obowiązujących przepisach, który sąd jest właściwy do rozpoznania sprawy. W związku z powyższym, przepisy określające właściwość sądu mają nie tyle charakter porządkowy, co gwarancyjny. Charakter ten wynika z konstytucyjnego prawa do bycia sądzonym przez sąd właściwy. Prawo do sądu właściwego ma być gwarancją prawidłowego rozpoznania sprawy i sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Dlatego sądowa kontrola danej kategorii spraw powinna zostać powierzona sądowi, który jest najlepiej przygotowany do jej rozpoznania – czy to ze względu na swą specjalizację, czy też miejsce w strukturze sądownictwa. Innymi słowy sama Konstytucja wyznacza w dużej mierze zakres przedmiotowy prawa do sądu właściwego. Konstytucja nakazuje ukształtować właściwość poszczególnych sądów tak, by rodzaj rozpatrywanych przez nie spraw był adekwatny do stosowanej

procedury. Zarzut naruszenia prawa do rozpoznania sprawy przez sąd właściwy powinien opierać się na wskazaniu, iż sprawa została rozpoznana przez sąd, którego zasady i tryb postępowania są nieadekwatne do charakteru stosunku prawnego stanowiącego przedmiot sprawy, o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji (zob. też wcześniejsze postanowienie z 6 lipca 2004 r., sygn. Ts 59/03, OTK ZU nr 3/B/2004, poz. 176).

Należy przypomnieć, że funkcją prawa do sądu nie jest zapewnienie poszukującemu ochrony prawnej korzystnego wyniku, ale prawnie skutecznej możliwości zwrócenia się do organu sądowego o rozpatrzenie sprawy i wydanie orzeczenia, stosownie do wyników postępowania dowodowego i zgodnie z treścią prawa materialnego (zob. wyrok TK z 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254).

3.4.2. W świetle tak ujętego prawa do sądu, zarzut skarżącej musi być uznany za oczywiście bezzasadny.

Skazujący wyrok Sądu Rejonowego został wydany po przeprowadzeniu postępowania w odpowiedniej procedurze. Skarżąca – jak sama wskazała – nie uczestniczyła w postępowaniu karnym, nie wniosła apelacji od wyroku skazującego. Skoro zatem toczyło się postępowanie karne, skarżąca mogła w nim bronić swojej wersji zdarzeń, ewentualnie wykorzystać przysługujący środek odwoławczy, realizując w ten sposób prawo do sądu. Skarżąca z przysługujących jej uprawnień nie skorzystała w pełni. Próba wznowienia postępowania przez wykorzystanie nadzwyczajnego środka zaskarżenia (tj. w trybie art. 540 § 1 pkt 2 lit. a w związku z art. 544 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego; Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) nie powiodła się. Jak podniósł Sąd Apelacyjny w Gdańsku w postanowieniu z 18 lipca 2012 r. (utrzymując postanowienie Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z 29 maja 2012 r. oddalające wniosek o wznowienie postępowania), zarzucana przez skarżącą okoliczność, że sąd karny oparł się na ustawie, która nie obowiązywała w dniu wydania wyroku skazującego, mogłaby co najwyżej uzasadniać sformułowanie zarzutu obrazy prawa materialnego, tj. art. 4 § 1 k.k., natomiast nie stanowi nowego faktu w rozumieniu art. 540 § 1 pkt 2 k.p.k.

Oczekiwanie, że zaistniałe – w ocenie skarżącej – nieprawidłowości postępowania karnego zostaną naprawione w postępowaniu cywilnym, nie może być podstawą zarzutu niekonstytucyjności przepisu, który nie był źródłem ewentualnych nieprawidłowości w postępowaniu karnym. Jak słusznie zauważył Prokurator Generalny, funkcjonowanie art. 11 k.p.c. w systemie prawnym nie pozbawia strony, będącej sprawcą przestępstwa, prawa do sądu w pełnym standardzie w ogólności, gdyż w procesie karnym oskarżony, a tylko co do jego osoby prawomocny skazujący wyrok karny ma moc wiążącą dla sądu cywilnego, ma pełne prawo do sądu gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji, wzmocnione gwarancjami z art. 42 Konstytucji.

3.5. Skarżąca wiąże zarzut niekonstytucyjności art. 11 k.p.c. z faktem odwołania się przez sąd karny do ustawy nieobowiązującej w dacie orzekania (co, jak wykazano wyżej było irrelevantne z punktu widzenia czynu, za który skarżąca została skazana), wskazując, że na mocy art. 11 k.p.c. sąd w postępowaniu cywilnym jest związany wyrokiem wydanym w postępowaniu karnym, „nawet wówczas, gdy taki wyrok opiera się na błędnych ustaleniach faktycznych sądu”. W istocie więc skarżąca upatruje naruszenia prawa do sądu w tym, że nie mogła podważyć w postępowaniu przed sądami cywilnymi ustaleń sądu karnego.

3.5.1. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, z konstytucyjnego prawa do sądu nie wynika możliwość kwestionowania – w dowolnej procedurze – prawomocnego rozstrzygnięcia sądowego. Rozpoznanie sprawy obejmuje ustalenie okoliczności faktycznych i ustalenie skutków prawnych tych okoliczności. Sąd orzekający w postępowaniu karnym, tak samo jak sąd orzekający w postępowaniu cywilnym, jest sądem w rozumieniu Konstytucji i jest tak samo kompetentny do ustalenia okoliczności faktycznych, bo tak samo jak sąd orzekający w postępowaniu cywilnym powinien dążyć do ustalenia prawdy materialnej. Różnica powstaje natomiast, jeśli chodzi o skutki prawne, gdyż odpowiedzialność karna różni się istotnie od odpowiedzialności cywilnej. Rozstrzygnięcie o odpowiedzialności danego typu (karnej, cywilnej) wymaga zapewnienia odpowiedniej procedury. Konstrukcja art. 11 k.p.c. polega na tym, że wyrok skazujący wiąże sąd cywilny co do ustalenia okoliczności faktycznych, natomiast sąd cywilny ma pełną swobodę orzekania o skutkach tych okoliczności, tj. o odpowiedzialności cywilnej. Właśnie dlatego, że Konstytucja nie różnicuje sądów, ustalenia faktyczne poczynione przez sąd w postępowaniu karnym (wyrażone w prawomocnym orzeczeniu) wiążą sąd w postępowaniu cywilnym.

Skarżąca mogła przed sądem karnym skutecznie kwestionować ustalenia stanu faktycznego, które stanowiły podstawę wydanego w jej sprawie wyroku karnego. Zaniechanie dochodzenia ochrony swoich praw w toku postępowania przed sądem karnym, a także niezaskarżenie wydanego wyroku skazującego, uniemożliwiło skarżącej podważenie ustaleń poczynionych przez ten sąd w innym trybie aniżeli nadzwyczajny (wniosek o wznowienie postępowania został prawomocnie oddalony). Należy więc podkreślić, że te argumenty skargi konstytucyjnej, które mają przemawiać za możliwością kontroli w toku postępowania cywilnego ustaleń faktycznych dokonanych przez sąd w postępowaniu karnym, są oczywiście bezzasadne. Możliwość wzruszania prawomocnych rozstrzygnięć sądowych, na drodze innej aniżeli odpowiednie nadzwyczajne środki zaskarżenia, byłaby przy tym

sprzeczna z wymogami zapewnienia bezpieczeństwa prawnego, gdyż zagwarantowanie porządku prawnego wymaga ostatecznego zakończenia postępowania w danej sprawie.

W wyroku z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że „prawomocność» jest sama w sobie wartością konstytucyjną. Przywracanie stanu stałości, pewności i bezpieczeństwa prawnego (M. Król, *Teoretycznoprawna koncepcja praworządności*, „Acta Universitatis Lodzianis” 1992, s. 125) zasługuje na ochronę w ramach zjawisk właściwych dla państwa prawa (w płaszczyźnie generalnej) i jako finalny cel, któremu służy konstytucyjne prawo do sądu – w płaszczyźnie indywidualnej i konkretnej. Dlatego podważenie prawomocności musi każdorazowo być przedmiotem skrupulatnego ważenia wartości. (...) Ochrona prawomocności ma konstytucyjne zakotwiczenie w art. 7 Konstytucji, mówiącym o działaniu organów władzy publicznej (w tym wypadku sądów) na podstawie i w granicach prawa. Zatem prawomocne rozstrzygnięcia (działające *ratione imperii*) mają za sobą konstytucyjne domniemanie wynikające z tego właśnie przepisu. Może być ono przełamane – gdy samo rozstrzygnięcie odbiega od konstytucyjnego standardu (niekonstytucyjność dotycząca prawa materialnego lub procedury, wykorzystanych *in concreto*, do wydania prawomocnego orzeczenia)” (zob. też wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113).

Z prawomocnym orzeczeniem, wydanym w postępowaniu sądowym gwarantującym prawo do zaskarżenia orzeczenia i rozpoznania środka odwoławczego przez sąd drugiej instancji, wiąże się domniemanie zgodności z prawem takiego orzeczenia. Zasada stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych jest ważnym elementem prawa do sądu i ma istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych zasad bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Z tych względów podstawowe znaczenie ma takie ukształtowanie postępowania sądowego, aby zapadło w nim wiążące rozstrzygnięcie zgodne z prawem i nie zachodziła konieczność wzruszenia prawomocnego orzeczenia (zob. wyrok TK z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 39).

Z tak pojmowanym znaczeniem prawomocności koreluje regulacja przewidziana w art. 11 k.p.c. Na tym tle można by ewentualnie rozważać, jakiego rodzaju wadliwości postępowania sądowego uzasadniają wzruszenie prawomocnego wyroku i w jakim stopniu instytucja prawna sformułowana w art. 11 k.p.c. może stanowić podstawę do tego typu rozważań. Perspektywa wskazana przez skarżącą, tj. odwołanie się do równouprawnienia sądów, nie daje podstaw do takich rozważań.

Trybunał Konstytucyjny bierze pod uwagę ustalenia doktryny, w myśl których „moc wiążąca wyroków karnych w postępowaniu cywilnym nie jest wynikiem określonych skutków prawomocności ani powagi rzeczy osądzonej wyroków karnych, lecz jej podstawę stanowi specjalna norma prawna – art. 11 – mająca na celu głównie uniknięcie możliwości wydania na podstawie tych samych faktów różnych (sprzecznych) orzeczeń w sprawach cywilnych i karnych oraz konieczności prowadzenia postępowania dowodowego w dwóch odrębnych postępowaniach sądowych w celu ustalenia tych samych faktów. Przyznanie takiej mocy wyrokom karnym jest regulacją szczególną i stanowi odstępstwo od podstawowych zasad postępowania cywilnego: bezpośredniości i swobodnej oceny dowodów, co w pewnym stopniu ogranicza też niezawisłość sędziego w sprawie cywilnej” (I. Gromska-Szuster, *op.cit.*, s. 8; M. Uliasz, *op.cit.*, s. 23). Jednakże z perspektywy konstytucyjnej uprawdopodobnienie naruszenia prawa do sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd właściwy wymaga wskazania, że procedura karna, w ramach której sąd dokonał ustaleń faktycznych oraz oparł na niej prawomocne orzeczenie nie gwarantowała prawidłowości tych ustaleń na potrzeby postępowania cywilnego. Takich wskazań skarga konstytucyjna nie zawiera.

3.5.2. Podsumowując, oczywista bezzasadność zarzutu niekonstytucyjności art. 11 k.p.c., polega na tym, że skarżąca w istocie zarzuca Sądowi Rejonowemu dokonanie błędnych ustaleń w zakresie, który był irrelevantny z punktu widzenia przesłanek odpowiedzialności karnej skarżącej (opartej na art. 157 § 3 k.k.). Tak sformułowany zarzut nie mógł uzasadnić naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji przez art. 11 k.p.c. Ponadto skarżąca postrzega swą sytuację w postępowaniu cywilnym z perspektywy równości sądów i wyprowadza z tej równości, na płaszczyźnie konstytucyjnej, brak związania sądu w postępowaniu cywilnym ustaleniami dokonanymi przez sąd w prawomocnym wyroku w postępowaniu karnym. Tymczasem kluczowe na tle omawianej instytucji jest następstwo czasowe i cecha prawomocności. Sąd prowadzący postępowanie karne, tak samo jak sąd prowadzący postępowanie cywilne, jest sądem w rozumieniu Konstytucji i jest tak samo kompetentny do ustalenia okoliczności faktycznych, bo tak samo jak sąd w postępowaniu cywilnym powinien dążyć do ustalenia prawdy materialnej. Z procesowego punktu widzenia, gwarancje skarżącej w postępowaniu karnym są nawet silniejsze. Związanie wszystkich organów władzy publicznej prawomocnym wyrokiem sądu w postępowaniu karnym znajduje podstawę w zasadzie pewności prawa stanowiącej istotny składnik zasady państwa prawnego.

W kontekście sytuacji skarżącej i zarzucanego w skardze konstytucyjnej naruszenia prawa do sądu, zagwarantowanie możliwości kwestionowania ustaleń faktycznych i prawnych sądu wyrażonych w prawomocnym wyroku należałoby więc rozpatrywać nie przez pryzmat porównywania pozycji ustrojowej sądu prowadzącego

postępowanie karne i sądu prowadzącego postępowanie cywilne, lecz przez pryzmat przysługujących jej nadzwyczajnych środków do wzruszenia prawomocnego wyroku wydanego w postępowaniu karnym. Skarżąca skorzystała z tych gwarancji procesowych, składając wniosek o wznowienie postępowania. Oczekiwanie, że po wydaniu przez sąd prawomocnego wyroku skazującego, inny sąd powinien mieć swobodę w dokonywaniu ustaleń faktycznych objętych tym wyrokiem, nie znajduje oparcia w żadnym przepisie Konstytucji. Kwestionowanie zgodności z Konstytucją art. 11 k.p.c. wymagałoby wskazania, że procedura, w której sąd w postępowaniu karnym dokonał odpowiednich ustaleń, nie gwarantuje prawa do sprawiedliwego rozstrzygnięcia, bądź, że ustalenia co do prawa, poczynione przez sąd w postępowaniu karnym, nie mogą być brane pod uwagę przez sąd w postępowaniu cywilnym, ze względu na odmienne przesłanki odpowiedzialności karnej i cywilnej. Tego rodzaju zarzutów skarżąca jednak nie sformułowała. Dlatego też skargę konstytucyjną należało uznać za niedopuszczalną i na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzyć postępowanie.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

36

POSTANOWIENIE z dnia 26 marca 2014 r. **Sygn. akt P 7/13**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Piotr Tuleja – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 marca 2014 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Koninie:

czy art. 386 § 6 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.), przyjmujący, przy ponownym rozpoznaniu sprawy, związanie sądów pierwszej i drugiej instancji „oceną prawną” wyrażoną w uzasadnieniu sądu drugiej instancji, z wyłączeniem wypadku zmiany stanu prawnego, jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 i art. 17 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),

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 Rejonowy w Koninie I Wydział Cywilny (dalej: pytający sąd albo Sąd Rejonowy) postanowieniem z 22 lutego 2013 r., sygn. akt I Ns 2066/12, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 386 § 6 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296,

ze zm.; dalej: k.p.c.), przyjmujący, przy ponownym rozpoznaniu sprawy, związanie sądów pierwszej i drugiej instancji „oceną prawną” wyrażoną w uzasadnieniu sądu drugiej instancji, z wyłączeniem wypadku zmiany stanu prawnego, jest zgodny z:

a) art. 2 i art. 10 Konstytucji w zakresie naruszenia zasady trójpodziału władzy, jako fundamentalnej podstawy demokratycznego państwa prawnego, wbrew woli Narodu, jako suwerena zwierzchniej władzy państwowej,

b) art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja) w zakresie naruszenia zagwarantowania każdej osobie prawa do niezawisłego sądu oraz prawa do rozpatrzenia sprawy sądowej bez nieuzasadnionej zwłoki w rozsądnym czasie,

c) art. 17 Konwencji w zakresie naruszenia zakazu ograniczania prawa każdej osoby do niezawisłego sądu,

d) art. 178 ust. 1 Konstytucji w zakresie naruszenia zagwarantowania sędziom warunków do niezawisłego sprawowania ich urzędu.

1.1. Pytanie prawne zostało sformułowane na tle następującego stanu prawnego i faktycznego.

Sąd Rejonowy, postanowieniem z 23 maja 2011 r., orzekł o podziale majątku wspólnego byłych małżonków, ustalając jego skład i dokonując fizycznego podziału. Ponadto Sąd Rejonowy umorzył postępowanie w zakresie wniosku o zwrot nakładów na majątek wspólny, oddalił wnioski uczestników postępowania w pozostałej części oraz rozstrzygnął o kosztach postępowania i kosztach sądowych.

W toku rozpoznawania apelacji uczestników postępowania, Sąd Okręgowy w Koninie (dalej: Sąd Okręgowy) powziął wątpliwość co do dopuszczalności rozliczenia, przy podziale majątku wspólnego, składników majątku spółki cywilnej z wyłącznym udziałem byłych małżonków. W związku z tym postanowieniem z 27 stycznia 2012 r., przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne. Postanowieniem z 16 maja 2012 r. Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały, wskazując, że przedstawione zagadnienie sprowadza się w istocie do pytania o możliwy sposób rozstrzygnięcia sprawy, a powinno być postawione ogólnie i abstrakcyjnie tak, by mogło być rozpatrywane w oderwaniu od konkretnego stanu faktycznego.

Sąd Okręgowy, postanowieniem z 9 listopada 2012 r. uchylił zaskarżone apelacjami postanowienie Sądu Rejonowego z 23 maja 2011 r. i przekazał temu sądowi sprawę do ponownego rozpoznania. Podstawą rozstrzygnięcia był art. 386 § 4 k.p.c. i wskazanie, że sąd pierwszej instancji nie rozpoznał istoty sprawy. W uzasadnieniu postanowienia sąd odwoławczy zawarł wytyczne co do niezbędnych czynności dowodowych, jakie w jego ocenie należy przeprowadzić przy ponownym rozpoznaniu sprawy, oraz przedstawił ocenę prawną dotyczącą zagadnień powstałych na tle stanu faktycznego sprawy.

1.2. Sąd Rejonowy, przystępując do ponownego rozpoznania sprawy i mając na uwadze wynikające z treści art. 386 § 6 k.p.c. związanie oceną prawną sądu odwoławczego, powziął wątpliwość co do zgodności powyższego przepisu z przywołanymi przepisami Konstytucji oraz przepisami Konwencji.

1.2.1. Przede wszystkim, zdaniem pytającego sądu, art. 386 § 6 k.p.c. godzi w fundament zasady demokratycznego państwa prawnego przez zachwianie równowagi pomiędzy władzą ustawodawczą a władzą sądowniczą. Na mocy art. 386 § 6 k.p.c., podmioty konstytucyjnie umocowane do stosowania prawa, w istocie je stanowią. Żeby uzasadnić zarzucaną sprzeczność, pytający sąd rozważył, czym jest owa „ocena prawna”, którą sądy obydwu instancji pozostają związane w dalszym toku postępowania.

Przy ustalaniu znaczenia użytego w art. 386 § 6 k.p.c. pojęcia „ocena prawna”, pytający sąd uwzględnił dorobek doktryny i orzecznictwa. Na podstawie dokonanej analizy wyraził pogląd, że ocena prawna „to coś więcej niż sama wykładnia prawa”. Zdaniem pytającego sądu, tego rodzaju skrępowanie prawne, zważywszy na istotę modelu apelacji pełnej i ustrojową pozycję sądów powołanych do rozpoznawania apelacji, jest niedopuszczalne. Związanie oceną prawną i niemożność podjęcia własnej analizy zagadnienia prawnego przez sąd godzi w fundament zasady demokratycznego państwa prawnego, opartej na trójpodziale władzy, w tym niezależności każdego jej rodzaju także wewnątrz tej struktury.

W ocenie pytającego sądu, ocena prawna sądu wyższej instancji, wiążąca dla dalszego postępowania, narusza zasadę niezawisłości sędziów, tj. podleganie Konstytucji oraz ustawom. Sędzia zmuszony jest kierować się wykładnią prawa, która prawem nie jest, a jednocześnie pochodzi od organu władzy państwowej, który nie ma uprawnienia do tworzenia wiążącej wykładni prawa. W zakwestionowanym przepisie tkwi zatem sprzeczność z nadrzędnymi zasadami wyrażonymi przez art. 2 i art. 10 Konstytucji.

1.2.2. W ocenie pytającego sądu, art. 386 § 6 k.p.c. narusza jeden z fundamentalnych aspektów prawa do sądu – prawo do tego, aby sprawę sądową rozstrzygały sądy niezawisłe (art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji). Kwestionowana norma, statuująca związanie sądów „oceną prawną” przez sąd apelacyjny, godzi

w niezawisłość sądów (sędziów), przy czym źródło jej ograniczenia nie pochodzi od innych władz, ale wynika z wnętrza władzy sądowniczej. Jednocześnie art. 386 § 6 k.p.c. krępuje sędziego, odbierając mu prawo do orzekania tylko na podstawie obowiązującego prawa. Niekiedy sędzia zmuszony jest orzekać, wbrew własnym przekonaniom o słuszności wiążącej dla niego oceny prawnej, co niejednokrotnie może stać w konflikcie z jego sumieniem.

W ocenie pytającego sądu, art. 386 § 6 k.p.c. narusza także prawo każdej osoby do rozpatrzenia jej sprawy sądowej bez nieuzasadnionej zwłoki i w rozsądnym czasie (art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji). Naruszenie tego prawa uwidacznia się w płaszczyźnie praktycznych skutków poddania sędziów ocenie prawnej wyrażonej w uzasadnieniu orzeczenia uchylającego (chodzi tutaj o sędziego sądu pierwszej instancji, który rozpoznaje sprawę po uchyleniu i sędziego sądu drugiej instancji, gdy ponownie zostanie wniesiona apelacja). Postępowanie musi przechodzić kolejne etapy, a przez to niepotrzebnie wydłuża się.

Pytający sąd zarzucił także niezgodność art. 386 § 6 k.p.c. z art. 17 Konwencji. Naruszenia tego upatruje w fakcie wprowadzenia przez ustawodawcę do obowiązującego porządku prawnego instytucji związania sądów wykładnią prawa dokonaną w ramach postępowania odwoławczego. Według pytającego sądu, zakwestionowany przepis, we wskazanym zakresie, narusza imperatywny charakter gwarancji prawa do sądu niezawisłego, wyrażonej w art. 6 ust. 1 Konwencji, co sprowadza automatyczny skutek naruszenia także art. 17 Konwencji.

1.2.3. Pytający sąd postawił ponadto zarzut niezgodności art. 386 § 6 k.p.c. z art. 178 ust. 1 Konstytucji, polegającej na naruszeniu tych warunków niezawisłości sędziego, „które nie są konstytucyjnie wyartykułowane”. Sąd skupił się na gwarancji, jaką stanowi stabilizacja zawodowa sędziego. Pominięcie wiążącej oceny prawnej naraża sędziego na wytyk judykacyjny lub postępowanie dyscyplinarne. Związanie sędziego oceną prawną, wobec obawy o swoją stabilizację zawodową, narusza w konsekwencji warunki niezawisłego sprawowania przez sędziego urzędu.

1.3. W końcowej części pytania prawnego pytający sąd wskazał, że odpowiedź na pytanie prawne ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione. W wypadku stwierdzenia niekonstytucyjności art. 386 § 6 k.p.c., Sąd Rejonowy nie byłby związany wytyczną Sądu Okręgowego, zawartą w postanowieniu z 9 listopada 2012 r., w której sąd wskazał konieczność uwzględnienia w toku ponownego rozpoznania sprawy art. 41 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.; dalej: k.r.o.), w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1691; dalej: nowelizacja z 2004 r.). W ocenie Sądu Rejonowego, mimo że wspólność majątkowa małżonków ustala przed wejściem w życie nowelizacji z 2004 r., należy zastosować zasadę ogólną z art. 41 § 1 k.r.o. w obecnym brzmieniu (pytający sąd przedstawił argumenty przemawiające za poglądem o wstecznym działaniu art. 41 § 1 k.r.o. w nowym brzmieniu).

2. Marszałek Sejmu, w piśmie z 21 listopada 2013 r., w imieniu 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.

2.1. Zdaniem Sejmu, sposób określenia istoty problemu konstytucyjnego poddanego ocenie Trybunału, skonfrontowany z przesłankami pytania prawnego, stanem faktycznym sprawy, na tle której zostało ono zadane, oraz jego uzasadnieniem, nasuwa poważne wątpliwości co do dopuszczalności merytorycznego rozpoznania. Dokonana, w nawiązaniu do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, analiza przesłanek pytania prawnego doprowadziła Sejm do wniosku, że nie została spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego. Pytający sąd – w opinii Sejmu – przedstawił jedynie polemikę z ocenami prawnymi sądu odwoławczego. W istocie pytający sąd upatruje przesłanki funkcjonalnej wyłącznie w samej odmienności interpretacji regulacji międzyczasowych zwartych w art. 5 nowelizacji z 2004 r.

2.2. Sejm, podsumowując analizę orzecznictwa na tle art. 386 § 6 k.p.c., podniósł, że ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania dotyczą sposobu usunięcia stwierdzonych uchybień oraz zakresu, w jakim mogą być wykorzystane czynności procesowe z poprzedniego postępowania. Nie mogą one jednak z góry narzucać sposobu rozstrzygnięcia problemów związanych z treścią przyszłego orzeczenia.

Zdaniem Sejmu, analiza pytania prawnego prowadzi do wniosku, że pytający sąd prowadzi swoistą polemikę z Sądem Okręgowym, a istota samego pytania prawnego sprowadza się do zakwestionowania poglądu Sądu Okręgowego o konieczności zastosowania, w toku ponownego rozpoznania, art. 41 k.r.o. w brzmieniu

obowiązującym przed nowelizacją z 2004 r. Biorąc pod uwagę okoliczności sprawy, w związku z którą sąd wystąpił z pytaniem prawnym, a także ogólnie przyjęty w orzecznictwie sądowym sposób rozumienia art. 386 § 6 k.p.c., Sejm uznał, że od orzeczenia Trybunału nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, który skierował pytanie prawne; nie zostało zatem spełnione wymaganie przewidziane w art. 193 Konstytucji.

2.3. Na marginesie Marszałek Sejmu przytoczył argumenty przemawiające za bezzasadnością stawianych przez pytający sąd zarzutów. Sejm przedstawił sposób rozumienia zasady niezawisłości sędziowskiej, podkreślając, że nie jest ona zasadą absolutną (nieprzewidującą wyjątków). Bezsprzeczne od niej wyjątkiem – obok omawianej instytucji – jest instytucja nadzoru jurysdykcyjnego Sądu Najwyższego, o której mowa w art. 183 ust. 1 Konstytucji. Sejm wywiódł, że instytucje te nie prowadzą do przekreślenia zasady niezawisłości, a jedynie wprowadzają dopuszczalne ograniczenia, uzasadnione obowiązaniem innych norm konstytucyjnych. Sejm wskazał jednocześnie, że celem art. 386 § 6 k.p.c. jest zagwarantowanie jednolitości orzecznictwa oraz realizacja zasady dwuinstancyjnego postępowania, która *per se* zakłada nadzór judykacyjny sądu odwoławczego.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 4 lipca 2013 r., wniósł, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego, analiza pytania prawnego i stanu faktycznego sprawy zawisłej przed Sądem Rejonowym, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dowodzi, że o ile spełnione zostały przesłanki podmiotowa i przedmiotowa, to pytający sąd nie uczynił zadość wymaganiu wykazania zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem toczącej się sprawy. W realiach przedmiotowej sprawy spełnienie przez pytający sąd przesłanki funkcjonalnej wymagałoby wykazania, że Sąd Okręgowy związał Sąd Rejonowy (ponownie rozpatrujący sprawę), wykładnią prawną co do obowiązku zastosowania art. 41 § 1 k.r.o. w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją z 2004 r. Prokurator Generalny uznał, iż Sąd Rejonowy nie wykazał, że od zbadania konstytucyjności przepisu procedury cywilnej zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem, zaś stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w powyższej kwestii będzie miało istotny wpływ na treść orzeczenia tego sądu.

3.2. Powyższą ocenę Prokurator Generalny poprzedził ustaleniem znaczenia art. 386 § 6 k.p.c., nie tylko w oparciu o jego literalną treść, ale także w oparciu o przyjęte poglądy doktryny, ukształtowaną linię orzecniczą i uwarunkowania systemowe.

W konkluzji rozważań Prokurator Generalny doszedł do wniosku, że istotą zarzutów sformułowanych w uzasadnieniu pytania prawnego jest raczej zakwestionowanie przez pytający sąd prawidłowości rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego w konkretnej sprawie, na mocy którego sąd uchylił postanowienie sądu pierwszej instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. W związku z tym, problem, który wystąpił na tle niniejszego pytania prawnego, dotyczy *de facto* prawidłowości zastosowania przez Sąd Okręgowy art. 386 § 6 k.p.c. W konsekwencji istota pytania prawnego dotyka stosowania prawa, które choćby nawet zostało uznane za błędne, pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując pytanie prawne, nie może pełnić funkcji kolejnej instancji odwoławczej i badać zgodności z prawem i słuszności podjętych przez orzekające organy rozstrzygnięć.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przesłanka funkcjonalna pytania prawnego.

1.1. Niniejsze postępowanie zostało zainicjowane pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Koninie dotyczącym zgodności art. 386 § 6 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) z przepisami Konstytucji i przepisami 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.; dalej: Konwencja).

Zakwestionowany art. 386 § 6 k.p.c. stanowi: „Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w uzasadnieniu wyroku sądu drugiej instancji wiążą zarówno sąd, któremu sprawa została przekazana,

jak i sąd drugiej instancji, przy ponownym rozpoznaniu sprawy. Nie dotyczy to jednak wypadku, gdy nastąpiła zmiana stanu prawnego”.

Pytający sąd zakwestionował art. 386 § 6 k.p.c. w zakresie, w jakim przewiduje związanie sądów pierwszej i drugiej instancji oceną prawną. Natomiast poza zakresem pytania prawnego pozostaje ta część art. 386 § 6 k.p.c., która wiąże sądy obu instancji przy ponownym orzekaniu w sprawie poprzednio uchylonej wskazaniami co do dalszego postępowania. Pytający sąd uznał, że takie wskazania pozostają w granicach kompetencyjnych sądów powołanych do rozpoznawania apelacji, a wskazanie takie związane jest zawsze ze stwierdzoną przez sąd niezbędnością przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości. Zdaniem sądu, podleganie zatem przez sąd przy ponownym rozpoznaniu sprawy takim wskazaniom sądu wyższej instancji nie narusza gwarancji niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądu.

Określając zakres zaskarżenia art. 386 § 6 k.p.c., należy także zwrócić uwagę, że pytanie prawne Sądu Rejonowego w Koninie może dotyczyć art. 386 § 6 k.p.c. tylko w tym zakresie, w jakim odnosi się do związania oceną prawną sądu pierwszej instancji ponownie rozpatrującego sprawę. Tymczasem pytający sąd objął zakresem pytania prawnego również zagadnienie związania sądu drugiej instancji oceną prawną sądu odwoławczego; chodzi o sytuację, gdy po ponownym rozpoznaniu sprawy przez sąd pierwszej instancji, od wydanego wyroku zostaje złożona apelacja, zaś sąd drugiej instancji – w myśl art. 386 § 6 k.p.c. – związany jest uprzednią oceną sądu odwoławczego. Zakwestionowana w tym zakresie norma art. 386 § 6 k.p.c. nie zaktualizowała się w postępowaniu przed Sądem Rejonowym. Zatem, w tym obszarze normatywnym, pytanie prawne przybrało postać żądania kontroli abstrakcyjnej, niedopuszczalnej z inicjatywy pytającego sądu. Zagadnienie to zostaje tym samym poza zakresem czynionych przez Trybunał Konstytucyjny rozważań. Zauważyć należy, że do analogicznej odmowy rozpatrzenia zagadnienia w tym zakresie doszłoby również wtedy, gdyby Trybunał zdecydował o merytorycznym rozstrzygnięciu sprawy. Pytanie prawne co do związania sądu drugiej instancji wydaną uprzednio oceną prawną sądu odwoławczego, aby spełniało przesłankę funkcjonalną, o której mowa w art. 193 Konstytucji, musiałyby być skierowane przez sąd drugiej instancji. Sformułowane w tym zakresie pytanie prawne przez sąd pierwszej instancji, który otrzymał sprawę do ponownego rozpatrzenia, jest niedopuszczalne.

1.2. Kontrola konstytucyjności mająca charakter kontroli konkretnej, inicjowanej przez sąd, musi odpowiadać warunkom określonym w art. 193 Konstytucji, a także w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wskazywał, że dopuszczalność zadania pytania prawnego jest uzależniona od spełnienia trzech określonych w tym przepisie przesłanek: podmiotowej, przedmiotowej oraz funkcjonalnej. Skoro w niniejszej sprawie pytanie prawne zadał sąd i jego wątpliwości odnoszą się do norm zawartych w akcie normatywnym rangi ustawowej, nie budzi wątpliwości, że zarówno przesłanka podmiotowa, jak i przedmiotowa zostały spełnione. W kontekście stanowisk zajętych przez Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego bliższej analizy wymaga stwierdzenie, czy zadane przez pytający sąd pytanie prawne spełnia również przesłankę funkcjonalną.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, sens przesłanki funkcjonalnej wystąpienia z pytaniem prawnym wyraża zależność rozstrzygnięcia zawisłej przed sądem sprawy od treści orzeczenia Trybunału, wydanego w trybie kontroli zainicjowanej pytaniem prawnym. Przedmiotem pytania powinien być zatem taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego spowoduje, że treść rozstrzygnięcia wydanego przez pytający sąd będzie inna niż treść rozstrzygnięcia, które zapadłoby z uwzględnieniem obowiązującego normy poddanej kontroli Trybunału (zob. np.: postanowienie TK z 9 maja 2012 r., sygn. P 47/11, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 57 i powołane tam orzecznictwo).

Funkcjonalna relacja, jaka winna zachodzić między antycypowanym rozstrzygnięciem pytającego sądu a zakwestionowanym przezeń przedmiotem kontroli konstytucyjności, musi realizować wymóg relewancji. Zatem pytający sąd winien, w kontekście analizy ogółu norm prawnych, jakie w zawisłej przed nim sprawie mają lub będą miały zastosowanie, a także – w kontekście dokonanej analizy i oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego – powziąć przekonanie, że od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem (art. 193 *in fine* Konstytucji). Innymi słowy, przewidywane rozstrzygnięcie pytającego sądu, wydane w następstwie uzyskania odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, różnić się powinno od rozstrzygnięcia wydanego bez uprzedniej weryfikacji konstytucyjności norm prawnych mających w danej sprawie zastosowanie.

Pytający sąd winien wykazać zatem istotne (ważkie) wątpliwości co do konstytucyjności danej regulacji, a także wykazać, że zakwestionowany przepis ma w danej sprawie rzeczywiste zastosowanie. Okoliczność tę determinuje charakter pytania prawnego jako środka konkretnej kontroli konstytucyjności prawa. Pytanie prawne, odnosząc się do przepisów niemających zastosowania w danej sprawie, jest niedopuszczalne, albowiem nie

może się ono przekształcić w środek inicjujący abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności prawa (zob. M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 137 i n.).

1.3. Dokonany przez pytający sąd proces wykładni, który legł u podstaw pytania prawnego, podlega kontroli Trybunału; pogląd odmienny prowadziłby do stanu, w którym Trybunał musiałby ustosunkowywać się merytorycznie do pytań prawnych opartych na niepełnej bądź wadliwej wykładni dokonywanej przez sądy powszechne (por. postanowienia TK z: 20 stycznia 2010 r., sygn. P 70/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 7; 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40 i 22 listopada 2011 r., sygn. P 20/11, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 103).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w przedmiotowej sprawie nie doszło do ziszczenia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Brak przesłanki funkcjonalnej uwidacznia konfrontacja zasady związania sądu pierwszej instancji „oceną prawną” sądu drugiej instancji z zaistniałym przed pytającym sądem stanem faktycznym i prawnym sprawy, zwłaszcza z twierdzeniami i zaleceniami Sądu Okręgowego zawartymi w postanowieniu z 9 listopada 2012 r., które pytający sąd uznał za „wiązącą ocenę prawną”. Przyjęte w orzecznictwie i doktrynie rozumienie użytego w art. 386 § 6 k.p.c. pojęcia „ocena prawna” skłania do wniosku, że pytający sąd nie wykazał w istocie, że taka „ocena prawna” została zawarta w postanowieniu Sądu Okręgowego.

2. Zasada związania „oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania” – poglądy doktryny i orzecznictwa.

2.1. Sąd pierwszej instancji, któremu została zwrócona sprawa do ponownego rozpoznania, związany jest „oceną prawną” oraz „wskazaniem co do dalszego postępowania”. Sąd Najwyższy sformułował pogląd, że: „Wyrażona w art. 386 § 6 i art. 39317 k.p.c. zasada podporządkowania i związania jest jedną z naczelných, ustrojowych zasad procesu cywilnego, zapobiegającą powtarzaniu popełnionych błędów oraz gwarantującą pewność i trwałość raz zajętego w sprawie stanowiska Sądu wyższej instancji, co umożliwi stronom podjęcie właściwej obrony ich interesów procesowych i materialnoprawnych” (wyrok z 25 marca 2004 r., sygn. akt III CK 335/02, Lex nr 585801).

W postanowieniu z 21 lutego 2006 r., sygn. SK 1/05 (OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 22), Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do poglądów doktryny i orzecznictwa, stwierdził, że związanie sądu, o którym mowa w tym przepisie, obejmuje dwie płaszczyzny: wykładnię prawa dokonaną przez sąd drugiej instancji („ocena prawna”) oraz zapatrywania co do dalszego kierunku postępowania („wskazania, co do dalszego postępowania”). Ocena prawna, o której jest mowa w zakwestionowanym przepisie, obejmuje zarówno przepisy prawa materialnego, jak i procesowego, i oznacza wyjaśnienie przez sąd drugiej instancji istotnej treści tych przepisów i sposobu ich interpretacji. Wykładnia ta winna zmierzać do wyjaśnienia, że konkretny przepis, zastosowany przez sąd pierwszej instancji, ma inną treść aniżeli ta, którą sąd ten mu przypisał, lub do wyjaśnienia, że do stosunku prawnego, będącego przedmiotem procesu, dany przepis nie ma zastosowania, lecz ma zastosowanie inny przepis, którego sąd ten nie uwzględnił. W pojęciu tym mieści się sytuacja, w której sąd drugiej instancji wskazuje przepis, który, zdaniem tego sądu, nie ma zastosowania w sprawie (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze*, t. I, Warszawa 2003, s. 734; K. Piasecki, *Z problematyki uchylecia wyroku sądu I instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania*, „Palestra” nr 9/1962, poz. 29).

Trybunał podkreślił, że ocena prawna i wskazania, o których jest mowa w zakwestionowanym przepisie, w żadnym razie nie stanowią antycypacji przyszłego orzeczenia. Mają zapobiegać powtórzeniu się w przyszłym orzeczeniu błędów, których istnienie zostało już stwierdzone przez sąd drugiej instancji w ramach przeprowadzonej kontroli, nie sugerując jednak treści przyszłego rozstrzygnięcia. W ponownym postępowaniu sąd jest zobligowany do przeprowadzenia postępowania w kierunku wskazanym w orzeczeniu sądu drugiej instancji, co jednak nie ogranicza jego kompetencji do swobodnej oceny dowodów. Nowe ustalenia faktyczne, dokonane na podstawie zebranego materiału dowodowego, uchylają zaś związanie oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania (zob. postanowienie TK z 16 marca 2011 r., sygn. P 36/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 16).

Także w postanowieniu z 16 października 2012 r., sygn. P 14/12 (OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 115), Trybunał Konstytucyjny wskazał, że związanie oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania nie dotyczy sytuacji, gdy nastąpi zmiana okoliczności faktycznych, na podstawie których sąd rozpoznający apelację dokonał swojej oceny prawnej i udzielił wskazań co do dalszego postępowania. Taka interpretacja art. 386 § 6 k.p.c., odpowiadająca *ratio legis* normy wyrażonej w tym przepisie, występuje w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. wyroki SN z: 4 listopada 1967 r., sygn. akt I CR 381/67, OSNC nr 7/1968, poz. 122; 13 grudnia 1999 r., sygn. akt I CKN 175/99, Lex nr 50734; 9 października 2009 r., sygn. akt IV CSK 157/09, Lex nr 558611 oraz postanowienia

SN z: 21 stycznia 2000 r., sygn. akt II CKN 696/98, Lex nr 530735; 22 października 2010 r., sygn. akt III CSK 331/09, Lex nr 688860; 9 września 2011 r., sygn. akt I CSK 248/11, Lex nr 1043961). Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego: „Osądzenie co do prawa jest warunkowe, hipotetyczne, a jego moc wiążąca zależy od tego, czy przy ponownym rozpoznaniu sprawy sąd pierwszej instancji ustali taki sam, czy też inny stan faktyczny (...). Istota orzeczenia uchylającego polega bowiem na tym, że nie może ono zawierać rozstrzygnięcia co do stanu faktycznego. (...) Wykładnia normatywna zmierza do wskazania normy, która będzie miała zastosowanie w danej sprawie. Jednak nie oznacza to, że sąd odwoławczy może dokonać ostatecznej subsumcji prawnej. Czynność ta może być dokonana tylko wtedy, gdy jest już ustalony stan faktyczny. Natomiast w przypadku uchylenia przez sąd odwoławczy wyroku sądu pierwszej instancji stan faktyczny nie jest ustalony. Stan faktyczny zostanie bowiem dopiero ustalony przez sąd pierwszej instancji ponownie rozpoznający sprawę” (postanowienie z 28 października 2005 r., sygn. akt II CSK 3/05, Lex nr 604047). Podkreśla się, że brak związania może mieć miejsce nie tylko w razie zewnętrznej zmiany okoliczności faktycznych, ale również w związku z przebiegiem i rozwojem postępowania dowodowego oraz oświadczeniami składanymi przez strony przy ponownym rozpoznaniu sprawy (zob. M. Manowska, uwagi do art. 386, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. M. Manowska, Warszawa 2011, s. 736).

Z przytoczonych postanowień wynika, że Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzygał o zgodności zakwestionowanego przepisu z Konstytucją, ale wypowiadał się na temat *ratio legis* i znaczenia art. 386 § 6 k.p.c., uwzględniając sposób stosowania tego przepisu przez sądy.

Trybunał podkreślił, że celem normy zawartej w zaskarżonym przepisie nie jest skrępowanie sądu, któremu sprawa została przekazana oraz sądu drugiej instancji przy ponownym rozpoznaniu sprawy, ale unikanie popełniania tych samych błędów w kolejnych orzeczeniach. Nowe rozstrzygnięcie sądu, ponownie rozpoznającego sprawę, musi być zawsze wyrazem oceny i decyzji tego sądu. Ograniczenia wynikające z orzeczenia sądu drugiej instancji mają na celu jedynie zapobieżenie powtórzeniu się okoliczności powodujących wadliwość uchylonego orzeczenia (zob. wyrok SN z 20 lutego 2002 r., sygn. akt V CKN 757/00, Lex nr 56021).

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 16 października 2012 r., sygn. P 14/12, zwrócił ponadto uwagę, że związanie sądów, wynikające z zakwestionowanego przepisu, nie ma charakteru bezwzględnie. Jeden z wyjątków – zmiana stanu prawnego – przewidział *expressis verbis* sam ustawodawca w zdaniu drugim art. 386 § 6 k.p.c. Wyjątki od związania występują jednak w szerszym zakresie, niż mogłoby to wynikać z brzmienia omawianego przepisu. Są one potwierdzone od dawna w ustabilizowanym orzecznictwie Sądu Najwyższego i można przyjąć, że orzecznictwo to ukształtowało treść omawianego przepisu. Brak związania występuje w szczególności, gdy ocena zawarta w orzeczeniu sądu rozpoznającego apelację lub wskazania co do dalszego postępowania nie miały i nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Ponadto, art. 386 § 6 k.p.c. nie ma zastosowania m.in. gdy:

- stan faktyczny sprawy uległ zmianie (zob. wyrok SN z 4 listopada 1967 r., sygn. akt I CR 381/67; postanowienie SN z 9 września 2011 r., sygn. akt I CSK 248/11;
- stanowisko sądu rozpoznającego apelację dotyczy oceny dowodów; sąd ponownie rozpoznający sprawę zachowuje pełną swobodę w zakresie oceny dowodów, w szczególności gdy przeprowadzono nowe dowody lub ponowiono przeprowadzenie dowodów (zob. wyrok SN z 13 marca 1975 r., sygn. akt III CRN 466/74, OSP nr 3/1976, poz. 63);
- sąd ponownie rozpoznający sprawę rozpoznaje sprawę w szerszym zakresie (zob. wyrok SN z 14 stycznia 1963 r., sygn. akt II CR 1003/62, OSNCP nr 3/1964, poz. 48);
- wykładnia prawa dokonana przez sąd rozpoznający apelację nie stanowiła logicznej przesłanki pozytywnego lub negatywnego ustosunkowania się do zarzutów apelacji ani do ewentualnych uchybień branych pod uwagę z urzędu (zob. wyrok SN z 14 stycznia 1963 r., sygn. akt II CR 1003/62).

2.2. Uregulowanie, które jest przedmiotem niniejszych rozważań, stanowi wyraz ustawowej konkretyzacji norm rangi konstytucyjnej. Ze swej ustrojowej istoty znajduje się „pomiędzy” dwiema wartościami konstytucyjnymi, wyraża bowiem relację zachodzącą między wyrażoną w art. 178 ust. 1 Konstytucji zasadą niezawisłości sędziowskiej a wyrażoną w art. 176 Konstytucji zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego. Obie zasady stanowią gwarancję sformułowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że obszerny wywody dotyczące władzy sądowniczej, pozycji ustrojowej sądów i niezawisłości sędziowskiej nie zostały poparte odpowiednią analizą zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, w myśl którego zasada niezawisłości sędziów nie ma charakteru absolutnego i stanowi zasadę instrumentalną względem prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji (zob. np. wyroki TK z: 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU

nr 3/A/2013, poz. 29; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121). Samo wskazanie na ograniczenie sędziowskiej niezawisłości nie stanowi jeszcze „sformułowania zarzutu” niezgodności z Konstytucją” w rozumieniu art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Instrumentalny charakter względem prawa do sądu ma również zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego, o której mowa w art. 176 ust. 1 Konstytucji. Sformułowanie zarzutu naruszenia Konstytucji, w rozumieniu art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, wymagało więc określenia relacji tych dwóch zasad z punktu widzenia podstawowego celu, jakim jest realizacja prawa do sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Wymogu tego nie spełnia zarzut, że sąd wyższej instancji nie może tworzyć ocen prawnych wiążących dla dalszego postępowania, gdyż narusza to warunek niezawisłości sędziów, czyli podleganie tylko i wyłącznie Konstytucji i ustawom.

Mając na względzie wskazaną wyżej zależność art. 45 ust. 1, art. 176 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 21 lutego 2006 r., sygn. SK 1/05, wyraził pogląd, że związanie sądu orzekającego w ponownym postępowaniu oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania „[n]ie narusza konstytucyjnie gwarantowanej zasady instancyjności postępowania, która zakłada istnienie jednej co najmniej instancji kontrolnej”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, instancyjność postępowania z istoty swej zakłada związanie sądu rozpoznającego sprawę poglądem sądu odwoławczego. Jednocześnie nie budzi wątpliwości, że „(...) wynikające z kwestionowanego przepisu ograniczenie samodzielności jurysdykcyjnej sądu orzekającego w ponownym postępowaniu jest limitowane kompetencjami kontrolnymi sądu w ramach postępowania w drugiej instancji”.

Trybunał Konstytucyjny przychylił się też do poglądu, że uregulowanie to należy traktować jako zasygnalizowanie sądowi pierwszej instancji uchybień i nieprawidłowości w ustaleniach, by ponownie wydanemu orzeczeniu nie można było postawić tych samych i jednocześnie słusznych zarzutów wskazanych w apelacji. Wobec konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności, wydawanie przez sądy wyroków na skutek przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia nie może polegać na dowolności i niczym nieograniczonej swobodzie. Nie narzuca to jednak sądowi pierwszej instancji treści wyroku, a zatem obowiązek zastosowania się do wskazań sądu drugiej instancji nie ma bezpośredniego wpływu na rozstrzygnięcie sprawy (zob. postanowienie z 16 marca 2011 r., sygn. P 36/09).

2.3. Podsumowując, ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania, o których jest mowa w zaskarżonym przepisie, mają dotyczyć sposobu usunięcia stwierdzonych przez ten sąd uchybień oraz zakresu, w jakim mogą być wykorzystane materiał i czynności procesowe z poprzedniego postępowania. Mają wytyczyć właściwy kierunek działalności sądu pierwszej instancji. Nie mogą jednak z góry narzucać sposobu rozstrzygnięcia problemów związanych z treścią przyszłego orzeczenia. W ponownym postępowaniu sąd jest zobligowany do przeprowadzenia postępowania w kierunku wskazanym w orzeczeniu sądu drugiej instancji, co jednak nie ogranicza jego kompetencji do swobodnej oceny dowodów. Nowe ustalenia faktyczne, dokonane na podstawie zebranego materiału dowodowego, uchylają zaś związanie oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania (zob. postanowienie TK z 21 lutego 2006 r., sygn. SK 1/05; zob. też wyroki SN z: 13 marca 1975 r., sygn. akt III CRN 466/74; 9 października 2009 r., sygn. akt IV CSK 157/09).

Należy zwrócić uwagę, iż niemalże tożsame regulacje procesowe funkcjonują w procedurze karnej (art. 442 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego; Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) i sądowniczo-administracyjnej (art. 190 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.).

W kontekście regulacji przewidzianej w art. 190 p.p.s.a. na akceptację zasługuje pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego przywołany w stanowisku Prokuratora Generalnego, zgodnie z którym: „Ocena prawna musi zostać w orzeczeniu wyrażona, co oznacza, że za przedmiot związania można uznać jedynie te elementy oceny odnoszącej się do przepisów prawa, które zostały zamieszczone przez sąd w wydanym przez niego orzeczeniu. Muszą one mieć postać jednoznacznych twierdzeń, sformułowanych w sposób jasny, umożliwiający organowi administracji publicznej oraz sądowi ustalenie treści związania bez potrzeby podejmowania skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych. Oznacza to, że z zakresu związania wyłączyć należy oceny wyrażone w sposób niejednoznaczny, jak też oceny przybierające postać pośrednich wniosków, jakie można wywieść z przedstawionych przez sąd w uzasadnieniu orzeczenia rozważań. Stanowisko to należy uzasadnić tym, że związanie sądu oceną prawną zawartą w innym orzeczeniu stanowi ingerencję w konstytucyjną zasadę niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Niezawisłość sędziowska podlega szczególnej ochronie, co oznacza, iż wyjątki od niej zawarte w przepisie szczególnym muszą być objęte wykładnią restryktywną” (wyrok NSA z 15 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 2562/10).

2.4. Zważywszy na wypracowane w orzecznictwie i doktrynie postulaty dotyczące sposobu formułowania ocen prawnych, należy podkreślić, że sąd odwoławczy musi sformułować je w sposób nie budzący wątpliwości sądu, któremu przekazano sprawę do ponownego rozpoznania.

3. Stan prawny sprawy będącej tłem pytania prawnego.

3.1. Jak wynika z uzasadnienia pytania prawnego, Sąd Rejonowy uważa, że na podstawie art. 386 § 6 k.p.c. jest związany oceną prawną sądu odwoławczego co do tego, że przy ponownym rozpoznaniu sprawy, zobowiązany jest zastosować art. 41 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.; dalej: k.r.o.), w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1691; dalej: nowelizacja z 2004 r.). Jednocześnie pytający sąd nie podziela oceny prawnej sądu drugiej instancji. Podniósł, że reguły wykładni leksykalnej i celowościowej każą przyjąć wsteczne działanie art. 41 § 1 k.r.o. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2004 r. Pytający sąd wskazał przy tym, że „[w]iążąca ocena prawna Sądu Okręgowego krępuje Sąd Rejonowy w takiej samodzielnej ocenie i kierunku właściwych w ocenie Sądu Rejonowego ustaleń”.

Art. 41 § 1 k.r.o. przed nowelizacją z 2004 r. miał następujące brzmienie:

„Zaspokojenia z majątku wspólnego może żądać także wierzyciel, którego dłużnikiem jest tylko jeden z małżonków”.

Po nowelizacji z 2004 r. stanowi:

„Jeżeli małżonek zaciągnął zobowiązanie za zgodą drugiego małżonka, wierzyciel może żądać zaspokojenia także z majątku wspólnego małżonków”.

Trybunał Konstytucyjny, rozważając, czy od orzeczenia o konstytucyjności art. 386 § 6 k.p.c. zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem, skonfrontował sposób interpretacji wytycznej Sądu Okręgowego (dotyczącej zastosowania art. 41 § 1 k.r.o.), przyjęty przez pytający sąd, ze sposobem sformułowania tej wytycznej przez Sąd Okręgowy w postanowieniu kasatoryjnym z 9 listopada 2012 r.

3.2. Jak wskazał pytający sąd w uzasadnieniu pytania prawnego, przesłanka funkcjonalna wynika z wiążącej wytycznej Sądu Okręgowego w Koninie, wyrażonej w uzasadnieniu postanowienia tego Sądu.

Pytający sąd, interpretując wytyczną Sądu Okręgowego w Koninie, przyjął, że sąd odwoławczy „wskazał na konieczność” uwzględnienia przy ustalaniu sposobu rozliczenia długów – zobowiązań spółki cywilnej, które to rozliczenia nie były uwzględnione w zaskarżonym postanowieniu, art. 41 § 1 k.r.o. w brzmieniu sprzed nowelizacji (s. 7, 47 i 48 pytania prawnego). Zdaniem pytającego sądu, Sąd Okręgowy w Koninie „wywodził z treści tego przepisu, że skoro zaspokojenia z majątku wspólnego może żądać także wierzyciel, którego dłużnikiem jest tylko jeden z małżonków, to wynika z tego zasada, iż za dług zaciągnięty przez jedno z małżonków odpowiedzialność ponosi nie tylko ten swoim majątkiem odrębnym, ale także, że odpowiedzialność za ten dług rozciąga się na majątek wspólny obojga małżonków. Stanowić to powinno, w ocenie Sądu Okręgowego, punkt wyjścia co do ustalenia i ewentualnego rozliczenia w podziale długów – zobowiązań spółki cywilnej, a zgłoszonych w postępowaniu do rozliczenia”. Dalej pytający sąd stwierdza, że w uzasadnieniu postanowienia „Sąd Okręgowy przedstawił własną sugestię” rozstrzygnięcia pytania: „czy zobowiązania spółki cywilnej obciążają majątek wspólny małżonków i w związku z tym czy winny zostać rozliczone w postępowaniu o podział majątku wspólnego skoro każdy wierzyciel jednego z małżonków pozostających we wspólności majątkowej mógł wówczas żądać zaspokojenia z majątku wspólnego małżonków”; ma świadczyć o tym sposób sformułowania pytania (sugestywne słowo „skoro”).

Według pytającego sądu, spłacone długi z tytułu zobowiązań małżonka mogą być rozliczane przy podziale majątku wspólnego, nawet jeśli powstały przed datą wejścia w życie nowelizacji z 2004 r., ale sama zasada odpowiedzialności, wpływająca bezpośrednio na możliwość ich rozliczania, wynika z art. 41 § 1 k.r.o. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2004 r. Powyższe, zdaniem pytającego sądu, oznacza natomiast, że w ponownym postępowaniu należy ustalić, czy drugi małżonek wyraził zgodę na powstanie zobowiązań i jedynie wówczas można je rozliczyć w podziale majątku.

Jednocześnie pytający sąd uznał, że „nie można (...) czynić ustaleń wbrew wiążącej ocenie prawnej Sądu II instancji, po to tylko, by budować nowy stan faktyczny pozwalający na odstępianie od tej oceny. Sąd Rejonowy musi bowiem «wyjść» od wiążącej oceny Sądu Okręgowego co do zastosowania przepisu art. 41 § 1 k.r.o. przed nowelizacją, a więc nie może w ogóle ustalać faktu zgody na powstanie zobowiązania, bo z tego przepisu przesłanka taka nie wynika”.

Podsumowując, interpretacja przyjęta przez pytający sąd zakłada, że Sąd Rejonowy, na mocy art. 386 § 6 k.p.c., zobowiązany jest zastosować w rozstrzyganej przez siebie sprawie art. 41 § 1 k.r.o. w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2004 r., podczas gdy, zdaniem pytającego sądu, należy zastosować art. 41 § 1 k.r.o. w brzmieniu po nowelizacji z 2004 r.

3.3. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z akt sprawy nadesłanych wraz z pytaniem prawnym wynika, że Sąd Okręgowy nie sformułował swojej wytycznej co do zastosowania art. 41 § 1 k.r.o. w sposób, który uzasadniałby twierdzenie, że w postanowieniu zawarta została „ocena prawna” w rozumieniu art. 386 § 6 k.p.c.

Sąd Okręgowy, w postanowieniu z 9 listopada 2012 r., nawiązał do art. 41 § 1 k.r.o. w następującym kontekście i w następujący sposób:

„Sąd I instancji, choć przeprowadził długie postępowanie dowodowe w zasadzie, jak już wcześniej kilkakrotnie wskazywano, nie wyjaśnił źródła pochodzenia poszczególnych zobowiązań (w tym nie ustalił, czy zobowiązania te zostały spłacone) i nie dokonał odpowiedniego ich rozdzielenia uznając jedynie, że wszystkie te «zadłużenia dotyczyły działalności gospodarczej, bądź spłacone zostały z odszkodowania».

Tymczasem Sąd orzekający pominął zupełnie treść przepisu art. 41 § 1 k.r.o. w brzmieniu sprzed nowelizacji obowiązującej od dnia 20 stycznia 2005 roku.

Zgodnie zatem z powołanym przepisem zaspokojenia z majątku wspólnego może żądać także wierzyciel, którego dłużnikiem jest tylko jeden z małżonków.

Zasadą, którą wyraża powyższy przepis jest zatem to, że za dług zaciągnięty przez jedno z małżonków odpowiedzialność ponosi nie tylko ten małżonek swoim majątkiem odrębnym, ale także, że odpowiedzialność za ten dług rozciąga się na majątek wspólny obojga małżonków.

Mając zatem na względzie powołany przepis Sąd odwoławczy sygnalizuje nadto, że Sąd I instancji przy ponownym rozpoznaniu sprawy winien także rozważyć – odnosząc się do innych, aniżeli opisane powyżej zobowiązania – czy zobowiązania spółki cywilnej obciążają majątek wspólny małżonków i w związku z tym czy winny zostać rozliczone w postępowaniu o podział majątku wspólnego, skoro każdy wierzyciel jednego z małżonków pozostających we wspólności majątkowej mógł wówczas żądać zaspokojenia z majątku wspólnego małżonków”.

Zacytowany fragment uzasadnienia Sądu Okręgowego nasuwa istotne, z punktu widzenia przesłanki funkcjonalnej, wnioski. Po pierwsze, użycie sformułowań: „sygnalizuje”, „winien także rozważyć” trudno uznać za wiążącą ocenę prawną. Po drugie, „ocena prawna” w tym wypadku wymagałaby rozstrzygnięcia kwestii intertemporalnej i wskazania reguły, która przesądza o konieczności zastosowania art. 41 § 1 k.r.o. w poprzednim lub obecnym brzmieniu. Reguła taka wynika z art. 5 nowelizacji z 2004 r. Dokonanie oceny prawnej, w kwestii podniesionej przez pytający sąd, wymagałoby więc wykładni art. 5 nowelizacji z 2004 r. Takiej wykładni Sąd Okręgowy w ogóle nie dokonał. Nie można więc przyjąć, że sformułował – co do zakresu zastosowania art. 41 § 1 k.r.o. – „ocenę prawną” w rozumieniu art. 386 § 6 k.p.c. Także pytający sąd stwierdza, nawiązując do uzasadnienia postanowienia Sądu Okręgowego, że „Sąd Okręgowy przedstawił własną sugestię w kierunku rozstrzygnięcia”. „Sugestia” nie może być traktowana tak samo jak „związanie”.

Poza tym, słusznie zauważają pozostali uczestnicy postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, że Sąd Okręgowy zobowiązał pytający sąd do rozważenia dwóch kwestii. Po pierwsze, czy zobowiązania spółki cywilnej obciążają majątek wspólny małżonków. Po drugie, czy zobowiązania te powinny być rozliczane w postępowaniu o podział majątku wspólnego małżonków. W sytuacji, gdyby pytający sąd, przy ponownym rozpoznawaniu sprawy, uznał, że majątek spółki cywilnej jest majątkiem odrębnym w stosunku do majątku objętego wspólnością majątkową małżeńską, dalsze rozważania w zakresie rozliczania tych zobowiązań w postępowaniu o podział majątku wspólnego stają się bezprzedmiotowe. Jedynie pozytywne ustosunkowanie się przez pytający sąd do powyższej kwestii daje podstawę do dalszych rozważań.

Należy zatem zauważyć, że w pytaniu prawnym, poza stwierdzeniem pytającego sądu, iż w postanowieniu Sądu Okręgowego znalazła się ocena prawna wiążąca Sąd Rejonowy, zabrakło wywodów potwierdzających słuszność przyjętego założenia o „związaniu oceną prawną”. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny uznał, że z uzasadnienia pytania prawnego nie wynika, iż ocena konstytucyjności art. 386 § 6 k.p.c. przesądziłaby o sposobie rozstrzygnięcia sprawy przekazanej Sądowi Rejonowemu do ponownego rozpoznania.

4. Niespełnienie przesłanki funkcjonalnej.

4.1. Spełnienie przez pytający sąd przesłanki funkcjonalnej wymagałoby wykazania, że Sąd Okręgowy w Koninie rozstrzygnął problem intertemporalny i związał Sąd Rejonowy – przy ponownym rozpoznaniu sprawy – oceną prawną co do obowiązku zastosowania art. 41 § 1 k.r.o., w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją z 2004 r., przy rozliczaniu spleconych długów, zaciągniętych przez jednego z małżonków, zaś „zwolnienie” sądu z tego obowiązku, wskutek orzeczenia niekonstytucyjności art. 386 § 6 k.p.c., miałyby wpływ na rozstrzygnięcie podjęte w toczącym się postępowaniu o podział majątku wspólnego. Pytający sąd uznał, że usunięcie z systemu prawa zakwestionowanego przepisu pozwoli mu rozstrzygnąć sprawę „zgodnie ze swoim przekonaniem”, tzn. z uwzględnieniem art. 41 § 1 k.r.o. w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2004 r. Pytający sąd nie wykazał natomiast, że nawiązanie przez Sąd Okręgowy do art. 41 § 1 k.r.o. ma charakter wiążącej „oceny prawnej”.

Wątpliwość w tej kwestii musi być jednoznacznie usunięta, w przeciwnym razie kontrola art. 386 § 6 k.p.c. w trybie pytania prawnego przybierałaby postać kontroli abstrakcyjnej. Obowiązkiem pytającego sądu jest więc wykazanie, że ma on do czynienia z oceną prawną, która „zamyka” drogę do odmiennego rozstrzygnięcia konkretnej kwestii. Trybunał Konstytucyjny nie jest władny oceniać, czy konkretna wytyczna sądu odwoławczego, sformułowana na tle konkretnej sprawy, stanowi „ocenę prawną” w rozumieniu art. 386 § 6 k.p.c. Wykazanie, że tak jest, należy do pytającego sądu.

Sąd, który ponownie rozpatruje sprawę musi wziąć pod uwagę, że z uwagi na to, iż obowiązek stosowania się do zaleceń sądu drugiej instancji stanowi ograniczenie wyrażonej w art. 178 ust. 1 Konstytucji zasady niezawisłości sędziowskiej, zakres i przedmiot przewidzianego w art. 386 § 6 k.p.c. uprawnienia do instruowania sądu pierwszej instancji musi być rozumiany wąsko i nawiązywać do przesłanek uchylenia wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przewidzianych w art. 386 § 2 i 4 k.p.c. (zob. wyrok SN z 15 marca 2013 r., sygn. akt V CSK 156/12, Lex nr 1347907). Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania, o których mowa w art. 386 § 6 k.p.c., dotyczą sposobu usunięcia stwierdzonych uchybień oraz zakresu, w jakim mogą być wykorzystane czynności procesowe z poprzedniego postępowania. Nie mogą one jednak z góry narzucać sposobu rozstrzygnięcia problemów związanych z treścią przyszłego orzeczenia; „(...) w żadnym jednak wypadku sąd drugiej instancji nie może z góry przesądzać sposobu rozwiązywania zagadnień związanych z przyszłym rozstrzygnięciem sprawy, a tym bardziej samego tego rozstrzygnięcia. Nie można też krępować sądu pierwszej instancji wynikiem oceny dowodów dokonywanej na podstawie art. 233 § 1” (T. Wiśniewski, komentarz do art. 386 k.p.c., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Artykuły 367-505(37)*, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, Warszawa 2010, s. 122-123; por. także: B. Bładowski, *Metodyka pracy sędziego cywilisty*, Warszawa 2013, s. 269 oraz wyrok SN z 15 marca 2013 r., sygn. akt CSK 156/12). Odpowiada to rudymentalnej zasadzie orzeczniczej, w myśl której „sąd wydaje wyrok, biorąc za podstawę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy” (art. 316 § 1 zdanie pierwsze *in principio* k.p.c.).

4.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pytający sąd nie wykazał, że orzeczenie sądu odwoławczego zawiera ocenę prawną w wyżej wskazanym rozumieniu, ale przyjął założenie, iż – w świetle art. 386 § 6 k.p.c. – jest zmuszony zastosować art. 41 § 1 k.r.o. w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2004 r. Jednocześnie „z tym poglądem Sąd Rejonowy zgodzić się nie może”. W związku z tym zarzuca, że art. 386 § 6 k.p.c. narusza wskazane w pytaniu prawnym przepisy Konstytucji i Konwencji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, sformułowane przez Sąd Rejonowy pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, warunkującej dopuszczalność merytorycznego rozpoznania.

Po pierwsze, pytanie prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego stanowi w istocie polemikę Sądu Rejonowego z uzasadnieniem postanowienia Sądu Okręgowego, dotyczącą zagadnienia stosowania prawa. W tej części pytanie prawne jest niedopuszczalne ze względu na zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Po drugie, Sąd Okręgowy wskazał Sądowi Rejonowemu konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego, które ma się dopiero stać podstawą do ustalenia istnienia określonych wierzytelności. Oczywiście jest, że gdyby takie wierzytelności nie istniały (czego Trybunał – mimo zapoznania się z aktami sprawy – nie ocenia), nie powstałaby potrzeba stosowania art. 41 § 1 k.r.o., ani w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2004 r., ani w brzmieniu obecnym. Nie można zatem wykluczyć, że przepisy przywołane przez sąd odwoławczy nie znajdują zastosowania w sprawie rozpatrywanej przez pytający sąd, a tym samym są dla niej irrelevantne, a w konsekwencji sama ocena prawna nie miałaby dla pytającego sądu jakiegokolwiek praktycznego znaczenia. Wiązałyby go jedynie wskazówki co do kierunków prowadzenia postępowania dowodowego.

Po trzecie, nawiązując do ustaleń dotyczących rozumienia art. 386 § 6 k.p.c., pytający sąd nie wykazał, że Sąd Okręgowy zawarł w uzasadnieniu postanowienia – w odniesieniu do art. 41 § 1 k.r.o. – ocenę prawną, która

„krępuje sąd”. Sąd Okręgowy, wskazując art. 41 § 1 k.r.o., wypowiedział się nader ogólnie, nie rozważając kwestii intertemporalnej, pojawiającej się na tle art. 41 § 1 k.r.o. w odniesieniu do stanu faktycznego sprawy (zob. zacytowany fragment postanowienia w cz. II, pkt 3.3.). Trudno zatem przyjąć, że Sąd Okręgowy sformułował w tym zakresie wiążącą ocenę prawną, skoro nie dokonał wykładni przepisu, który stanowi podstawę dla rozstrzygnięcia tej kwestii, tj. art. 5 nowelizacji z 2004 r.

Podsumowując, obowiązkiem pytającego sądu było wykazanie, że od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed tym sądem. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pytający sąd, poprzestając na przyjęciu założenia, że to co powiedział Sąd Okręgowy w odniesieniu do art. 41 § 1 k.r.o., stanowi dla Sądu Rejonowego wiążącą ocenę prawną, nie wykazał takiej zależności. Sformułowane w przepisach Konstytucji i w ustawie o TK wymaganie powiązania pytania prawnego z danym postępowaniem ma charakter bezwzględny i stanowi przesłankę konieczną dla merytorycznego rozpoznania pytania prawnego. Niespełnienie przesłanki funkcjonalnej powoduje przeszkodę formalną przeprowadzenia pełnej, merytorycznej kontroli konstytucyjności zaskarżonych norm i musi skutkować umorzeniem postępowania, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

SKOROWIDZ ORZECZEŃ WEDŁUG SYGNATUR

sygn.		poz.	str.
K 13/11	– wyrok z dnia 4 marca 2014 r.,	28	391
K 6/13	– wyrok z dnia 11 marca 2014 r.,	29	442
P 38/11	– wyrok z dnia 13 marca 2014 r.,	31	475
P 7/13	– postanowienie z dnia 26 marca 2014 r.,	36	524
P 27/13	– wyrok z dnia 12 marca 2014 r.,	30	453
SK 53/12	– wyrok z dnia 18 marca 2014 r.,	32	489
SK 67/12	– postanowienie z dnia 5 marca 2014 r.,	34	509
SK 5/13	– postanowienie z dnia 5 marca 2014 r.,	35	515
SK 25/13	– wyrok z dnia 25 marca 2014 r.,	33	499

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. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28), w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29), w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30), w. 13.03.2014, P 38/11 (poz. 31), w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33), p. 5.03.2014, SK 67/12 (poz. 34), p. 5.03.2014, SK 5/13 (poz. 35), p. 26.03.2014 r., P 7/13 (poz. 36)

art. 7 – p. 5.03.2014, SK 67/12 (poz. 34), p. 5.03.2014, SK 5/13 (poz. 35)

art. 10 – p. 26.03.2014 r., P 7/13 (poz. 36)

art. 15 ust. 1 i 2 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

art. 16 ust. 2 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

art. 21 ust. 2 – w. 13.03.2014, P 38/11 (poz. 31)

art. 31 ust. 3 – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30), w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33), p. 5.03.2014, SK 5/13 (poz. 35)

art. 32 – w. 18.03.2014, SK 53/12 (poz. 32), w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 32 ust. 1 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29), w. 18.03.2014, SK 53/12 (poz. 32), w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33), p. 5.03.2014, SK 67/12 (poz. 34)

art. 32 ust. 2 – w. 18.03.2014, SK 53/12 (poz. 32)

art. 38 – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)

art. 42 – p. 5.03.2014, SK 5/13 (poz. 35)

art. 42 ust. 1 – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)

art. 45 ust. 1 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29), w. 18.03.2014, SK 53/12 (poz. 32), w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33), p. 5.03.2014, SK 5/13 (poz. 35), p. 26.03.2014 r., P 7/13 (poz. 36)

art. 47 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

art. 67 – p. 5.03.2014, SK 67/12 (poz. 34)

art. 67 ust. 1 – p. 5.03.2014, SK 67/12 (poz. 34)

art. 68 ust. 1 – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)

art. 77 ust. 1 -0 p. 5.03.2014, SK 67/12 (poz. 34)

art. 77 ust. 2 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29), w. 18.03.2014, SK 53/12 (poz. 32)

art. 78 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29), w. 18.03.2014, SK 53/12 (poz. 32), w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 79 – p. 5.03.2014, SK 5/13 (poz. 35)

art. 79 ust. 1 – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33), p. 5.03.2014, SK 67/12 (poz. 34), p. 5.03.2014, SK 5/13 (poz. 35)

art. 87 ust. 1 – p. 5.03.2014, SK 67/12 (poz. 34)

art. 163 – w. 13.03.2014, P 38/11 (poz. 31)

art. 164 ust. 1 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

art. 165 ust. 1 – w. 13.03.2014, P 38/11 (poz. 31)

art. 165 ust. 2 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28),

art. 166 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

art. 166 ust. 1 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28), w. 13.03.2014, P 38/11 (poz. 31)

art. 167 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

art. 169 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

art. 175 ust. 1 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

art. 176 – p. 26.03.2014 r., P 7/13 (poz. 36)

art. 176 ust. 1 – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 176 ust. 2 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

art. 177 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

art. 178 ust. 1 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29), p. 5.03.2014, SK 5/13 (poz. 35), p. 26.03.2014 r., P 7/13 (poz. 36)

art. 180 ust. 1 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

art. 181 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

art. 183 ust. 1 – p. 26.03.2014 r., P 7/13 (poz. 36)

art. 188 pkt 1 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

art. 190 ust. 3 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

art. 191 ust. 1 pkt 3 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

art. 191 ust. 2 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

art. 193 – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30), w. 13.03.2014, P 38/11 (poz. 31), p. 26.03.2014 r., P 7/13 (poz. 36)

II

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. 2 ust. 1 pkt 1 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

art. 19 ust. 1 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

art. 31 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

art. 31 ust. 1 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

art. 32 ust. 1 pkt 3 – p. 26.03.2014 r., P 7/13 (poz. 36)

art. 32 ust. 1 pkt 4 – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)

art. 32 ust. 3 – w. 13.03.2014, P 38/11 (poz. 31)

art. 36 – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 36 ust. 3 – p. 5.03.2014, SK 5/13 (poz. 35)

art. 38 pkt 4 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

art. 39 ust. 1 pkt 1 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28), w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29), w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30), w. 13.03.2014, P 38/11 (poz. 31), w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33), p. 5.03.2014, SK 67/12 (poz. 34), p. 5.03.2014, SK 5/13 (poz. 35), p. 26.03.2014 r., P 7/13 (poz. 36)

art. 39 ust. 1 pkt 2 – w. 18.03.2014, SK 53/12 (poz. 32)

art. 39 ust. 1 pkt 3 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28), p. 5.03.2014, SK 67/12 (poz. 34)

art. 39 ust. 2 – w. 18.03.2014, SK 53/12 (poz. 32)

art. 39 ust. 3 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28), p. 5.03.2014, SK 67/12 (poz. 34)

art. 46 ust. 2 – p. 5.03.2014, SK 5/13 (poz. 35)

art. 47 – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 – p. 5.03.2014, SK 5/13 (poz. 35)

art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 49 – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 50 ust. 1 – p. 5.03.2014, SK 5/13 (poz. 35)

art. 66 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

III

INNE AKTY NORMATYWNE

USTAWA z dnia 30 grudnia 1950 r. – **Przepisy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych** (Dz. U. z 1961 r. Nr 10, poz. 57, ze zm.):

art. 34 zdanie drugie – w. 18.03.2014, SK 53/12 (poz. 32)

art. 41 ust. 1 pkt 2 i 3 – w. 18.03.2014, SK 53/12 (poz. 32)

art. 41 ust. 2 zdanie pierwsze – w. 18.03.2014, SK 53/12 (poz. 32)

USTAWA z dnia 12 marca 1958 r. o **zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości** (Dz. U. Nr 17, poz. 70, ze zm.):

ogólnie – w. 13.03.2014, P 38/11 (poz. 31)

art. 34 ust. 1 – w. 13.03.2014, P 38/11 (poz. 31)

USTAWA z 14 czerwca 1960 r. – **Kodeks postępowania administracyjnego** (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.):

art. 7 – w. 13.03.2014, P 38/11 (poz. 31)

art. 77 – w. 13.03.2014, P 38/11 (poz. 31)

art. 80 – w. 13.03.2014, P 38/11 (poz. 31)

art. 107 § 3 – w. 13.03.2014, P 38/11 (poz. 31)

USTAWA z dnia 25 lutego 1964 r. – **Kodeks rodzinny i opiekuńczy** (Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.):
art. 41 § 1 – p. 26.03.2014 r., P 7/13 (poz. 36)

USTAWA z dnia 17 listopada 1964 r. – **Kodeks postępowania cywilnego** (Dz. U. z 2014 r. poz. 101):
ogólnie – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)
art. 11 – p. 5.03.2014, SK 5/13 (poz. 35)
art. 47¹ – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)
art. 104 – w. 18.03.2014, SK 53/12 (poz. 32)
art. 233 – p. 5.03.2014, SK 5/13 (poz. 35)
art. 355 § 1 – w. 18.03.2014, SK 53/12 (poz. 32)
art. 386 § 4 i 6 – p. 26.03.2014 r., P 7/13 (poz. 36)
art. 398⁶ § 2 i 3 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)
art. 485 § 2a i 3 – w. 18.03.2014, SK 53/12 (poz. 32)
art. 486 § 1 – w. 18.03.2014, SK 53/12 (poz. 32)
art. 493-497 – w. 18.03.2014, SK 53/12 (poz. 32)
art. 505¹⁰ § 3 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

USTAWA z dnia 13 czerwca 1967 r. **o kosztach sądowych w sprawach cywilnych** (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 88, ze zm.):
art. 36 ust. 1 pkt 2 lit. b – w. 18.03.2014, SK 53/12 (poz. 32)

USTAWA z dnia 19 kwietnia 1969 r. – **Kodeks karny** (Dz. U. Nr 13, poz. 94, ze zm.) (akt nieobowiązujący):
ogólnie – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)

USTAWA z dnia 20 maja 1971 r. – **Kodeks wykroczeń** (Dz. U. z 2013 r. poz. 482, ze zm.):
art. 65 § 2 – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)
art. 84-96a – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)
art. 92a – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)
art. 96 § 3 – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)
art. 97 – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)
rozdział XI – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)

USTAWA z dnia 26 czerwca 1974 r. – **Kodeks pracy** (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.):
art. 114 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)
art. 119 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)
art. 120 § 2 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

USTAWA z dnia 8 października 1982 r. **o związkach zawodowych** (Dz. U. z 1985 r. Nr 54, ze zm.):
ogólnie – p. 5.03.2014, SK 67/12 (poz. 34)

USTAWA z dnia 1 lutego 1983 r. – **Prawo o ruchu drogowym** (Dz. U. z 1992 r. Nr 11, poz. 41, ze zm.)
(akt archiwalny):
art. 60 ust. 3 – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)
art. 61 ust. 3 – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)

USTAWA z dnia 29 kwietnia 1985 r. **o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości** (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.):
art. 69 – w. 13.03.2014, P 38/11 (poz. 31)
art. 69 ust. 1 – w. 13.03.2014, P 38/11 (poz. 31)

USTAWA z dnia 24 maja 1989 r. **o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne** (Dz. U. Nr 32, poz. 172, ze zm.):
ogólnie – p. 5.03.2014, SK 67/12 (poz. 34)
art. 1 – p. 5.03.2014, SK 67/12 (poz. 34)
art. 11 ust. 2 – p. 5.03.2014, SK 67/12 (poz. 34)

USTAWA z dnia 8 marca 1990 r. o **samorządzie gminnym** (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.):

art. 6 ust. 1 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

USTAWA z dnia 10 maja 1990 r. – **Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych** (Dz. U. Nr 32, poz. 191, ze zm.):

ogólnie – w. 13.03.2014, P 38/11 (poz. 31)

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks karny** (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.):

art. 1 § 1 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

art. 157 § 3 – p. 5.03.2014, SK 5/13 (poz. 35)

art. 190 § 1 – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 240 § 1-3 – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks postępowania karnego** (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.):

art. 7 – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 17 § 1 pkt 2 – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 74 § 1 – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)

art. 94 § 1 pkt 5 – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 169 § 1 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

art. 183 § 1 – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)

art. 297 – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 297 § 1 pkt 4 – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 298 – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 299 § 1 – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 304 § 1 i 2 – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)

art. 304a – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 306 § 1a – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 306 § 1b – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 325a – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 325a § 1 i 2 – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 325b – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 325c – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 325e § 1 zdanie drugie – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 325e § 1a – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 325g § 1 – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 330 § 1 – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 427 – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 427 § 2 – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 428 § 1 – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 433 § 2 – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 438 – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 439 – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 442 § 3 – p. 26.03.2014 r., P 7/13 (poz. 36)

art. 465 § 1 i 2 – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

art. 535 § 2 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

art. 540 § 1 pkt 2 lit. a – p. 5.03.2014, SK 5/13 (poz. 35)

art. 544 § 1 – p. 5.03.2014, SK 5/13 (poz. 35)

rozdział 36a – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

USTAWA z dnia 20 czerwca 1997 r. – **Prawo o ruchu drogowym** (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.):

art. 78 ust. 4 i 5 – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)

art. 129b ust. 2 – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)

art. 129b ust. 3 pkt 7 – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)

USTAWA z dnia 21 sierpnia 1997 r. o **gospodarce nieruchomościami** (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.):

- art. 136 ust. 3** – w. 13.03.2014, P 38/11 (poz. 31)
- art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2** – w. 13.03.2014, P 38/11 (poz. 31)
- art. 140 ust. 4** – w. 13.03.2014, P 38/11 (poz. 31)
- art. 216** – w. 13.03.2014, P 38/11 (poz. 31)
- art. 229** – w. 13.03.2014, P 38/11 (poz. 31)

USTAWA z dnia 29 sierpnia 1997 r. o **strażach gminnych** (Dz. U. z 2013 r. poz. 1383):

- art. 12 ust. 1 pkt 4 i 5** – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)

USTAWA z dnia 5 marca 1998 r. o **samorządzie powiatowym** (Dz. U. z 2013 r. poz. 595, ze zm.):

- art. 1** – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

USTAWA z dnia 5 czerwca 1998 r. o **samorządzie województwa** (Dz. U. z 2013 r. poz. 596, ze zm.):

- art. 1** – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

USTAWA z dnia 24 lipca 1998 r. o **wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa** (Dz. U. Nr 96, poz. 603, ze zm.):

- ogólnie** – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

USTAWA z dnia 17 grudnia 1998 r. o **emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych** (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227):

- art. 6 ust. 1 pkt 5** – p. 5.03.2014, SK 67/12 (poz. 34)
- art. 6 ust. 2 pkt 6a** – p. 5.03.2014, SK 67/12 (poz. 34)
- art. 7 pkt 4** – p. 5.03.2014, SK 67/12 (poz. 34)
- art. 27 ust. 1 pkt 2** – p. 5.03.2014, SK 67/12 (poz. 34)
- art. 32 ust. 3** – p. 5.03.2014, SK 67/12 (poz. 34)
- art. 184 ust. 1** – p. 5.03.2014, SK 67/12 (poz. 34)

USTAWA z dnia 27 lipca 2001 r. – **Prawo o ustroju sądów powszechnych** (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.):

- art. 2 § 2** – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

USTAWA z dnia 24 sierpnia 2001 r. – **Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia** (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.):

- art. 20 § 3** – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)
- art. 41 § 1** – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)
- art. 97 § 1 pkt 3** – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)

USTAWA z dnia 30 sierpnia 2002 r. – **Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi** (Dz. U. z 2012 r., poz. 270, ze zm.):

- art. 190** – p. 26.03.2014 r., P 7/13 (poz. 36)

USTAWA z dnia 10 stycznia 2003 r. o **zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych** (Dz. U. Nr 17, poz. 155, ze zm.):

- ogólnie** – w. 25.03.2014, SK 25/13 (poz. 33)

USTAWA z dnia 13 listopada 2003 r. o **dochodach jednostek samorządu terytorialnego** (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539, ze zm.):

- art. 1 pkt 1** – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)
- art. 2 pkt 2 i 3** – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)
- art. 3 ust. 1 i 2** – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)
- art. 6 ust. 2 i 3** – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)
- art. 7** – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)
art. 7 ust. 2 i 3 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)
art. 19 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)
art. 24 ust. 1-5 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)
art. 25 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)
art. 25 ust. 1-15 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)
art. 31 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)
art. 32 ust. 1 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)
art. 33 ust. 1 pkt 1 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)
art. 35 ust. 2 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)
art. 36 ust. 1 pkt 3 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)
art. 41 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

USTAWA z dnia 28 listopada 2003 r. o **zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw** (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492):

art. 1 pkt 89 lit. a – w. 13.03.2014, P 38/11 (poz. 31)
art. 19 – w. 13.03.2014, P 38/11 (poz. 31)

USTAWA z dnia 29 stycznia 2004 r. o **wymaganiach weterynaryjnych dla produktów pochodzenia zwierzęcego** (Dz. U. Nr 33, poz. 288, ze zm.):

ogólnie – p. 5.03.2014, SK 5/13 (poz. 35)
art. 28 ust. 2 pkt 4 – p. 5.03.2014, SK 5/13 (poz. 35)

USTAWA z dnia 20 kwietnia 2004 r. o **promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy** (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, ze zm.):

art. 8 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

USTAWA z dnia 17 czerwca 2004 r. o **zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 162, poz. 1691):

ogólnie – p. 26.03.2014 r., P 7/13 (poz. 36)
art. 5 – p. 26.03.2014 r., P 7/13 (poz. 36)

USTAWA z dnia 30 czerwca 2005 r. o **finansach publicznych** (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.):

art. 18 ust. 2 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)
art. 72 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)
art. 89 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)
art. 242 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

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. 13 – w. 18.03.2014, SK 53/12 (poz. 32)
art. 18 – w. 18.03.2014, SK 53/12 (poz. 32)
art. 19 ust. 2 pkt 1 – w. 18.03.2014, SK 53/12 (poz. 32)
art. 19 ust. 4 – w. 18.03.2014, SK 53/12 (poz. 32)
art. 28 – w. 18.03.2014, SK 53/12 (poz. 32)
art. 79 – w. 18.03.2014, SK 53/12 (poz. 32)
art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c – w. 18.03.2014, SK 53/12 (poz. 32)
art. 118 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

USTAWA z dnia 16 grudnia 2005 r. o **produktach pochodzenia zwierzęcego** (Dz. U. z 2006 r. Nr 17, poz. 127):

art. 41 – p. 5.03.2014, SK 5/13 (poz. 35)

USTAWA z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu (Dz. U. Nr 191, poz. 1370):

art. 1 pkt 16 lit. a – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

USTAWA z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2012 r. poz. 159, ze zm.):

art. 67e ust. 1 i 3 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

art. 67f – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

art. 67i ust. 2 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

art. 67j ust. 7 i 8 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

art. 67k ust. 4, 6-8, 10 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

art. 67l ust. 1 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

art. 67m – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

rozdział 13a – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

USTAWA z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 115, poz. 966):

art. 3 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

art. 6 ust. 1 i 2 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

art. 8 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

USTAWA z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 219, poz. 1708, ze zm.):

art. 112 pkt 1 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

USTAWA z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 225, poz. 1466, ze zm.):

ogólnie – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)

art. 4 pkt 9 – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)

USTAWA z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 238, poz. 1578):

art. 41 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

USTAWA z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654, ze zm.):

art. 17 ust. 1 pkt 4 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

art. 25 ust. 1 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

ogólnie – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

USTAWA z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. Nr 113, poz. 660):

ogólnie – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

USTAWA z dnia 14 czerwca 2012 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 742):

art. 11 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

USTAWA z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1290):

ogólnie – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

USTAWA z dnia 13 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1609):

ogólnie – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

POWSZECHNA Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r.:

ogólnie – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)

KONWENCJA o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.):

ogólnie – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)

art. 6 – p. 26.03.2014 r., P 7/13 (poz. 36)

art. 6 ust. 1 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

art. 13 – w. 11.03.2014, K 6/13 (poz. 29)

art. 17 – p. 26.03.2014 r., P 7/13 (poz. 36)

MIĘDZYNARODOWY Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167):

ogólnie – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)

EUROPEJSKA Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.):

art. 9 ust. 5 – w. 4.03.2014, K 13/11 (poz. 28)

ROZPORZĄDZENIE Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – **Kodeks karny** (Dz. U. Nr 60, poz. 571, ze zm.):

ogólnie – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. **w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze** (Dz. U. Nr 8, poz. 43):

ogólnie – p. 5.03.2014, SK 67/12 (poz. 34)

§ 13 – p. 5.03.2014, SK 67/12 (poz. 34)

IV

PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

KARTA praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007 r.):

ogólnie – w. 12.03.2014, P 27/13 (poz. 30)

*Opracowanie:
Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego*

SKOROWIDZ RZECZOWY

Cywilne postępowanie:

- koszty sądowe (opłaty i wydatki): w. 18.03.2014, sygn. SK 53/12, poz. 32
 - a prawo do sądu [zob.: Prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) / a koszty sądowe]
 - zwrot: w. 18.03.2014, sygn. SK 53/12, poz. 32
- ugoda sądowa: w. 18.03.2014, sygn. SK 53/12, poz. 32
- związanie sądu cywilnego prawomocnym wyrokiem karnym skazującym: p. 5.03.2014, sygn. SK 5/13, poz. 35

Demokratycznego państwa prawna zasada:

- gwarancje dla społeczeństwa w demokratycznym państwie prawnym:
 - stanowienie i stosowanie prawa jako pułapka dla obywatela: w. 12.03.2014, sygn. P 27/13, poz. 30
- jako wzorzec kontroli: w. 25.03.2014, sygn. SK 25/13, poz. 33

Dwuinstancyjności zasada (art. 176 art. 1 Konstytucji):

- związanie oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania: p. 5.03.2014, sygn. SK 5/13, poz. 35

Intertemporalne prawo:

- stosowanie reguł intertemporalnych:
 - a brak szczegółowych reguł: w. 13.03.2014, sygn. P 38/11, poz. 31

Karne postępowanie:

- dochodzenie:
 - umorzenie: w. 25.03.2014, sygn. SK 25/13, poz. 33
- przesłuchanie:
 - odmowa zeznań: w. 12.03.2014, sygn. P 27/13, poz. 30
- wykroczenia drogowe: w. 12.03.2014, sygn. P 27/13, poz. 30
- zasada *nullum crimen et nulla poena sine lege* (art. 42 Konstytucji): w. 12.03.2014, sygn. P 27/13, poz. 30

Kryzys gospodarczy:

- skutki: w. 4.03.2014, sygn. K 13/11, poz. 28

Niedziałania prawa wstecz zasada (*lex retro non agit*):

- dopuszczalność retroaktywności prawa: w. 13.03.2014, sygn. P 38/11, poz. 31

Pomocniczości zasada (preambuła Konstytucji): w. 18.03.2014, sygn. SK 53/12, poz. 32

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym:

- oczywista bezzasadność zarzutów lub powołanego wzorca kontroli: p. 5.03.2014, sygn. SK 5/13, poz. 35
- odroczenie utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego: w. 4.03.2014, sygn. K 13/11, poz. 28
- umorzenie postępowania:
 - ze względu na utratę mocy obowiązującej przez zakwestionowaną regulację: p. 5.03.2014, sygn. SK 67/12, poz. 34
- ze względu na zbędność wydania wyroku (orzekania): w. 4.03.2014, sygn. K 13/11, poz. 28
- w przypadku badania przepisów zmieniających: w. 13.03.2014, sygn. P 38/11, poz. 31
- związanie granicami wniosku, skargi konstytucyjnej, pytania prawnego:
 - a zasada *falsa demonstratio non nocet*: w. 4.03.2014, sygn. K 13/11, poz. 28, w. 12.03.2014, sygn. P 27/13, poz. 30

Prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji):

- a koszty sądowe: w. 18.03.2014, sygn. SK 53/12, poz. 32
- a pozasądowe rozstrzygnięcie sporów: w. 11.03.2014, sygn. K 6/13, poz. 29
- gwarancja sądowej drogi dochodzenia naruszonych praw i wolności: p. 5.03.2014, sygn. SK 5/13, poz. 35
- sąd – pojęcie: w. 25.03.2014, sygn. SK 25/13, poz. 33
- prawo do sprawiedliwej procedury sądowej (prawo do rzetelnego sądu): w. 25.03.2014, sygn. SK 25/13, poz. 33

– rozstrzygnięcie spraw przez organy pozasądowe: w. 11.03.2014, sygn. K 6/13, poz. 29

Proporcjonalności zasada:

– a stosowanie sankcji: w. 12.03.2014, sygn. P 27/13, poz. 30

Pytanie prawne:

– przesłanki dopuszczalności:

- związek między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sądowym w konkretnej sprawie (przesłanka funkcjonalna): p. 26.03.2014, sygn. P 7/13, poz. 35

Równości zasada:

– jako wzorzec kontroli: w. 25.03.2014, sygn. SK 25/13, poz. 33

– warunki dopuszczalności zróżnicowania:

- w zakresie kosztów sądowych: w. 18.03.2014, sygn. SK 53/12, poz. 32

– zróżnicowanie:

- proporcjonalność: w. 18.03.2014, sygn. SK 53/12, poz. 32
- relewantność: w. 18.03.2014, sygn. SK 53/12, poz. 32

Samorząd terytorialny:

– dochody jednostek samorządu terytorialnego:

- adekwatności zasada (art. 167 ust. 1 Konstytucji): w. 4.03.2014, sygn. K 13/11, poz. 28
- mechanizm korekcyjno-wyrównawczy (tzw. janosikowe): w. 4.03.2014, sygn. K 13/11, poz. 28
- subwencja ogólna gmin (wyrównanie poziome): w. 4.03.2014, sygn. K 13/11, poz. 28

– samodzielności jednostek samorządu terytorialnego zasada: w. 13.03.2014, sygn. P 38/11, poz. 31

Skarga konstytucyjna:

– oczywista bezzasadność wskazanych zarzutów lub wzorca kontroli [zob.: Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym / oczywista bezzasadność zarzutów lub powołanego wzorca kontroli]

Wywłaszczenie:

– zwrotu wywłaszczonych nieruchomości zasada (art. 21 ust. 2 Konstytucji): w. 12.03.2014, sygn. P 27/13, poz. 30

Zaskarżalności rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji zasada (art. 78 Konstytucji):

– przesłanki dopuszczalności ograniczeń: w. 25.03.2014, sygn. SK 25/13, poz. 33

Zdrowia ochrona:

– lekarze: w. 11.03.2014, sygn. K 6/13, poz. 29

– szkody medyczne: w. 11.03.2014, sygn. K 6/13, poz. 29

*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