



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 28 lutego 2014 r.

Nr 2 (169)

## TREŚĆ

poz.

str.

### WYROKI I POSTANOWIENIA

9 – wyrok z dnia 11 lutego 2014 r.,	sygn. P 24/12 . . . . .	133
10 – wyrok z dnia 12 lutego 2014 r.,	sygn. K 23/10 . . . . .	154
11 – wyrok z dnia 18 lutego 2014 r.,	sygn. K 29/12 . . . . .	187
12 – wyrok z dnia 18 lutego 2014 r.,	sygn. U 2/12 . . . . .	210
13 – wyrok z dnia 25 lutego 2014 r.,	sygn. SK 65/12 . . . . .	231
14 – wyrok z dnia 25 lutego 2014 r.,	sygn. SK 18/13 . . . . .	249
15 – wyrok z dnia 26 lutego 2014 r.,	sygn. K 22/10 . . . . .	260
16 – wyrok z dnia 27 lutego 2014 r.,	sygn. P 31/13 . . . . .	268
17 – postanowienie z dnia 11 lutego 2014 r.,	sygn. P 50/11 . . . . .	287
18 – postanowienie z dnia 11 lutego 2014 r.,	sygn. S 1/14 . . . . .	298
19 – postanowienie z dnia 11 lutego 2014 r.,	sygn. S 2/14 . . . . .	300
20 – postanowienie z dnia 12 lutego 2014 r.,	sygn. K 10/13 . . . . .	303
21 – postanowienie z dnia 18 lutego 2014 r.,	sygn. P 41/12 . . . . .	309
22 – postanowienie z dnia 18 lutego 2014 r.,	sygn. SK 45/12 . . . . .	323
23 – postanowienie z dnia 19 lutego 2014 r.,	sygn. P 25/11 . . . . .	328
24 – postanowienie z dnia 19 lutego 2014 r.,	sygn. SK 52/13 . . . . .	339
25 – postanowienie z dnia 26 lutego 2014 r.,	sygn. K 52/12 . . . . .	343
26 – postanowienie z dnia 26 lutego 2014 r.,	sygn. P 44/11 . . . . .	364
27 – postanowienie z dnia 26 lutego 2014 r.,	sygn. SK 2/13 . . . . .	370
Skorowidze:		
– orzeczeń według sygnatur . . . . .		376
– aktów normatywnych . . . . .		377
– rzeczowy . . . . .		389



## 9

**WYROK**  
z dnia 11 lutego 2014 r.  
**Sygn. akt P 24/12\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat – przewodniczący  
Marek Kotlinowski  
Teresa Liszcz  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 11 lutego 2014 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu:

czy art. 89 ust. 16 w związku z art. 89 ust. 14 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11, ze zm.) w zakresie, w jakim warunkuje zastosowanie stawki akcyzy na wyroby energetyczne – olej opałowy – określonej w art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym od spełnienia warunku z przepisu art. 89 ust. 14 ustawy o podatku akcyzowym, jest zgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 89 ust. 16 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626, Nr 120, poz. 690, Nr 171, poz. 1016, Nr 205, poz. 1208, Nr 232, poz. 1378 i Nr 291, poz. 1707, z 2012 r. poz. 1342 i 1456 oraz z 2013 r. poz. 939, 1231 i 1645) w zakresie, w jakim nakazuje stosować stawkę akcyzy określoną w art. 89 ust. 4 pkt 1 tej ustawy w przypadku niespełnienia przez sprzedawcę oleju opałowego obowiązku, wyrażonego w art. 89 ust. 14 tej ustawy, sporządzenia i przekazania do właściwego naczelnika urzędu celnego, w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano sprzedaży, miesięcznego zestawienia oświadczeń nabywców tego wyrobu akcyzowego o jego przeznaczeniu do celów opałowych, jest zgodny z wywodzonym z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zakazem nadmiernej ingerencji ustawodawcy.**

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.**

UZASADNIENIE

I

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (dalej: sąd pytający) postanowieniem z 5 grudnia 2011 r. (sygn. akt I SA/Wr 1184/11) skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne, czy art. 89 ust. 16 w związku z art. 89 ust. 14 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11, ze zm.);

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 24 lutego 2014 r. w Dz. U. poz. 235.

dalej: ustawa o podatku akcyzowym) w zakresie, w jakim warunkuje zastosowanie stawki akcyzy na wyroby energetyczne – olej opałowy – określonej w art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym od spełnienia warunku z przepisu art. 89 ust. 14 ustawy o podatku akcyzowym, jest zgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. Sąd pytający powziął wątpliwość co do konstytucyjności kwestionowanych przepisów na kanwie rozpatrywanej sprawy ze skargi Zakładu Produkcyjno-Handlowo-Usługowego „ROZ-ŚWIT”, spółka jawna H. C., A. P. (dalej: strona) na decyzję Dyrektora Izby Celnej.

Strona prowadziła handel wyrobami ropopochodnymi na stacji paliw w Zielenicach. W postępowaniu podatkowym dotyczącym obrotu olejem opałowym stwierdzono, że nie składała właściwemu miejscowo Naczelnikowi Urzędu Celnego miesięcznych zestawień oświadczeń nabywców oleju opałowego o jego wykorzystaniu na cele opałowe, o których mowa w art. 89 ust. 14 i 15 ustawy o podatku akcyzowym. W związku z powyższym Naczelnik Urzędu Celnego decyzją z 23 lutego 2011 r. określił stronie zobowiązanie w podatku akcyzowym za okres od marca do grudnia 2009 r. z tytułu niezachowania ustawowych warunków uprawniających do zastosowania obniżonej stawki podatku akcyzowego przy sprzedaży oleju opałowego.

Dyrektor Izby Celnej decyzją z 18 maja 2011 r. utrzymał w mocy powyższą decyzję, uznając m.in., że strona w sytuacji niespełnienia warunków, o których mowa w art. 89 ust. 5-15 ustawy o podatku akcyzowym, nie mogła korzystać z obniżonych, preferencyjnych stawek akcyzy ze względu na przeznaczenie oleju do celów opałowych.

Od powyższej decyzji strona złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Sąd ten przychylił się do wniosku strony o przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego.

1.2. Na tle rozpatrywanej sprawy sąd pytający kwestionuje konstytucyjność art. 89 ust. 16 w związku z art. 89 ust. 14 ustawy o podatku akcyzowym, powołując się na następujące argumenty:

Kwestionowany art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym nakazuje stosować wysoką stawkę akcyzy, właściwą w przypadku użycia olejów do napędu silników spalinowych, jeśli sprzedawca nie uczyni zadość obowiązkowi nałożonemu na niego w sytuacji sprzedaży olejów do celów opałowych, tj.: po pierwsze, nie odbierze od nabywcy oświadczenia o przeznaczeniu oleju wyłącznie do celów opałowych lub też, po drugie, nie sporządzi i nie przekaze zestawienia takich oświadczeń właściwemu naczelnikowi urzędu celnego, w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano sprzedaży. Od spełnienia łącznie powyższych obowiązków przez sprzedawcę uzależnione jest zastosowanie zdecydowanie niższej stawki akcyzy (wykorzystanie wyrobów do celów opałowych – 232 zł/1000 l, a wykorzystanie do napędu silników spalinowych – 1822 zł/1000 l).

Sąd pytający podkreśla, że regulacja ta jest konsekwencją możliwości użycia oleju opałowego zarówno do celów grzewczych, jak i napędowych i ma na celu przeciwdziałanie nadużyciom wykorzystującym zróżnicowanie stawki akcyzy, skutkującym uszczupleniem wpływów do budżetu państwa.

W ocenie sądu pytającego, kwestionowany art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym budzi jednak wątpliwości co do zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Dzieje się tak w szczególności w sytuacji, jaka miała miejsce w sprawie, na kanwie której zgłoszone zostało pytanie prawne, a mianowicie niedochowania przez sprzedawcę obowiązku sporządzenia i przekazania w określonym terminie naczelnikowi urzędu celnego zestawień stosowanych oświadczeń nabywców.

Zdaniem sądu pytającego, wysokość stawki akcyzy, jaką nakazuje w takiej sytuacji stosować art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym, „wskazuje na jej niewątpliwie sankcyjny charakter”. Mamy przy tym do czynienia z sankcją podatkową, której zastosowanie nie jest uzależnione od winy, lecz samego faktu naruszenia nakazów lub zakazów ujętych w przepisach podatkowych.

W opinii sądu pytającego, klauzula demokratycznego państwa prawnego, zawarta w art. 2 Konstytucji, stoi w sprzeczności ze stanowieniem przepisów nakładających na obywatela sankcje bez umożliwienia mu prawa do podjęcia i przeprowadzenia działania mającego na celu uwolnienie się od ich zastosowania. Sąd pytający podziela w tym względzie stanowisko L. Etela i P. Pietrasza, że nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego jest mechaniczne i rygorystyczne uregulowanie sytuacji prawnej zobowiązanego i zastosowanie sankcyjnej stawki podatkowej niezależnie od okoliczności, które przyczyniły się do niewykonania obowiązku prawnego, tj. nieprzedłożenia w terminie organowi podatkowemu miesięcznego zestawienia oświadczeń (zob. *Uwagi w przedmiocie konstytucyjności art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym*, „Przegląd Podatkowy” nr 10/2011, s. 32 i n.).

Sąd pytający podkreśla, że to oświadczenie nabywcy o przeznaczeniu oleju do celów opałowych jest decydujące dla zastosowania uprzywilejowanej stawki akcyzy. Obowiązek przedłożenia w określonym terminie zestawienia takich oświadczeń nie wiąże się bezpośrednio z czynnościami podlegającymi opodatkowaniu ani też

z jakimkolwiek elementem konstrukcji podatku i ma na celu jedynie realizację zadań administracji podatkowej. Stąd też zastosowanie wysokiej, sankcyjnej stawki akcyzy, bez możliwości uchylenia się od odpowiedzialności podatkowej, w sytuacji niedochowania obowiązku przedłożenia zestawienia stosownych oświadczeń, narusza także zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie sądu pytającego obowiązek sporządzenia i przedłożenia organowi podatkowemu w określonym terminie zestawień stosownych oświadczeń jest zbędny z punktu widzenia możliwości badania rzeczywistego przeznaczenia paliwa. Cel ten wypełniają bowiem oświadczenia nabywców oleju. Kwestionowana regulacja nie jest zatem właściwa dla osiągnięcia zamierzonego celu (nakaz przydatności) ani też niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego (nakaz niezbędności i konieczności).

W przekonaniu sądu pytającego, sankcja, o której mowa w kwestionowanym art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym, będąca następstwem niedochowania obowiązku wskazanego w art. 89 ust. 14 tej ustawy, stanowi nieproporcjonalnie dolegliwą reakcję państwa na naruszenie formalnego aspektu prawa podatkowego.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 10 grudnia 2012 r. przedstawił stanowisko Sejmu, że art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym w zakresie, w jakim nakazuje stosować stawkę akcyzy na olej opałowy określoną w art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym, jeżeli sprzedawca wyrobów akcyzowych nie przekazał miesięcznego zestawienia oświadczeń, o których mowa w art. 89 ust. 14-15 ustawy o podatku akcyzowym, jest zgodny z art. 2 i nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stanowisko powyższe zostało uzasadnione z powołaniem następujących argumentów:

2.1. Marszałek Sejmu w pierwszej kolejności odniósł się do zakresu zaskarżenia sformułowanego przez sąd pytający. W ocenie Sejmu, nie zachodzi konieczność ujmowania zakwestionowanych przepisów w tzw. relacji związkowej, właściwym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest wyłącznie art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym. Co więcej, z uzasadnienia pytania prawnego wynika jednoznacznie, że sąd pytający kwestionuje zgodność art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym w zakresie, w jakim nakazuje stosować stawkę akcyzy na olej opałowy określoną w art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym, jeżeli sprzedawca wyrobów akcyzowych nie przekazał miesięcznego zestawienia oświadczeń, o których mowa w art. 89 ust. 14-15 ustawy o podatku akcyzowym, z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.2. Zdaniem Marszałka Sejmu, art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli. Sąd pytający nie wskazał bowiem, jakie konstytucyjnie gwarantowane prawo lub wolność zostały w sposób nieproporcjonalny ograniczone przez art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym.

Adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest natomiast zasada proporcjonalności wywiedziona z art. 2 Konstytucji. Zarzut naruszenia zasady proporcjonalności odnosi się do przekroczenia przez ustawodawcę swobody regulacyjnej w zakresie intensywności represji. Ustawodawca nie może zastosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych.

2.3. W ocenie Sejmu, na aprobatę zasługuje zrównanie przez ustawodawcę uchybienia w przedstawianiu zestawienia oświadczeń nabywców oleju o jego wykorzystaniu do celów opałowych z uchybieniami w treści i odbiorze samego oświadczenia. Ustawodawca wskazał tym samym w art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym w sposób precyzyjny i jednoznaczny, że naruszenie chociażby jednego z warunków pozbawia podatnika możliwości korzystania z przywileju, jakim jest stosowanie preferencyjnej stawki podatku akcyzowego. Trudno ponadto uznać, że sporządzenie i przedłożenie zestawienia w terminie jest obowiązkiem ciężkim do zrealizowania, czy też obłożonym nadmiernym formalizmem. Co więcej, obrót wyrobami akcyzowymi jest działalnością o szczególnym znaczeniu, istotnym z punktu widzenia finansów państwa. Ustawodawca ma zatem prawo do określenia warunków formalnych dokumentacji oraz związanych z nią obowiązków w obrocie wyrobami akcyzowymi, od których spełnienia uzależnia dopuszczalność stosowania niższej stawki podatku akcyzowego. Tym bardziej, że zestawienia oświadczeń nabywców oleju o jego przeznaczeniu do celów opałowych umożliwiają bieżącą kontrolę obrotu wyrobami akcyzowymi. Zestawienia są bowiem jedynym źródłem informacji przekazywanych przez dystrybutorów paliw do urzędów celnych, umożliwiającym wstępną analizę zawartych w nich danych bez potrzeby wszczynania uciążliwych dla przedsiębiorcy kontroli podatkowych. Stąd też sprzedawca oleju opałowego, jako podmiot profesjonalnie zajmujący się obrotem tymi wyrobami, powinien dochować należytej staranności, zwłaszcza kiedy możliwość zastosowania preferencyjnej stawki uzależniona jest od spełnienia określonych wymagań.

2.4. Marszałek Sejmu podkreślił, że z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że ustawodawca może swobodnie decydować o ulgach i zwolnieniach podatkowych, ponieważ o ich przedmiocie i zakresie nie decydują przesłanki prawne, ale ekonomiczne i społeczne. W przypadku regulacji podatkowych z samego faktu, iż są niekorzystne dla podatnika, nie sposób wysnuwać wniosku o ich niekonstytucyjności, jeśli spełniają wymogi dotyczące prawidłowej legislacji i nie godzą w inne postanowienia Konstytucji. Co więcej, dla stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów prawa podatkowego wymagana jest oczywistość naruszenia zasady proporcjonalności, a optymalizacja przepisów nie jest tożsama z kontrolą konstytucyjności.

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem Sejmu, art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym w zakwestionowanym zakresie jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 27 lipca 2012 r. przedstawił stanowisko, że art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje – w wypadku niespełnienia warunku przekazania do urzędu celnego zestawienia, o którym mowa w art. 89 ust. 14 tej ustawy – zastosowanie przy sprzedaży oleju opałowego stawki akcyzy określonej w art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym, jest zgodny z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) z powodu niedopuszczalności wydania wyroku. Stanowisko powyższe zostało uzasadnione następującymi argumentami:

3.1. W doktrynie i orzecznictwie utrwalił się pogląd, że obowiązek uzyskania oświadczenia nabywcy o przeznaczeniu oleju na cele opałowe ma charakter materialnoprawny, natomiast miesięczne zestawienie takich oświadczeń jest dokumentem wtórnym o charakterze formalnym. Prokurator Generalny podkreślił, że z punktu widzenia zapewnienia rzetelności obrotu olejami opałowymi nie jest istotne, że obowiązek przedkładania organom podatkowym zestawień oświadczeń nabywców o wykorzystaniu oleju do celów grzewczych nie ma charakteru materialnoprawnego. Skoro ustawodawca zobowiązał sprzedawcę do odbierania oświadczeń od nabywców o przeznaczeniu oleju do celów opałowych bez obowiązku niezwłocznego informowania organów podatkowych o dokonaniu takiej sprzedaży, to obowiązek przedkładania zestawień takich oświadczeń stanowi drugi z podstawowych elementów systemu kontroli wykorzystania oleju opałowego. Ważne jest przy tym, aby informacje były aktualne, stąd też termin do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła sprzedaż.

Prokurator Generalny zauważył, że w przypadku sprzedaży oleju do celów opałowych mamy do czynienia ze stawką podatku akcyzowego obniżoną i preferencyjną. Użycie oleju opałowego do innych celów, a mianowicie napędowych, a także niedochowanie warunków obrotu tym wyrobem, powoduje zatem utratę preferencji, skutkującą koniecznością uiszczenia wyższej stawki podatku akcyzowego. Dolegliwość ta ma jedynie charakter tzw. sankcji pozornej. Decyzja organu administracji skarbowej nakładająca na sprzedawcę oleju obowiązek uiszczenia podatku akcyzowego według wyższej stawki, w związku z dokonaniem sprzedaży oleju z naruszeniem warunków określonych w art. 89 ust. 5-15 ustawy o podatku akcyzowym, ma bowiem na celu doprowadzenie do prawidłowej realizacji należnego zobowiązania podatkowego.

3.2. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie jest dopuszczalne przeprowadzenie oceny kwestionowanego art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym z perspektywy dochowania zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Według ustalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego powołanie zasady proporcjonalności jako wzorca kontroli możliwe jest w sytuacji konfliktu dwóch wartości, a mianowicie z jednej strony konstytucyjnej wolności lub prawa jednostki z drugiej natomiast wartości, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Co więcej, obowiązki podatkowe mają wyraźną podstawę konstytucyjną i ich dopuszczalność nie może być rozpatrywana w kategoriach ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności lub praw. Stąd też występuje w tym zakresie konieczność umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

3.3. W opinii Prokuratora Generalnego, okoliczności podniesione w uzasadnieniu pytania prawnego dają jednak podstawę do przeprowadzenia kontroli kwestionowanego przepisu pod kątem zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego, w szczególności z wyprowadzoną z niej zasadą respektowania przez ustawodawcę adekwatności celów i środków (art. 2 Konstytucji). Zasada ta oznacza, że prawodawca spośród możliwych i zarazem legalnych środków działania winien wybierać takie, które skutecznie prowadziłyby do osiągnięcia założonych celów, a jednocześnie nie będą zbyt uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane.

W ocenie Prokuratora Generalnego, obowiązek sporządzania i przekazywania organom podatkowym miesięcznych zestawień oświadczeń nabywców oleju opałowego stanowi jeden z ważnych elementów zwiększających

skuteczność systemu kontroli obrotu tym olejem. Trudno też uznać, że obowiązek ten, sprowadzający się do nieskomplikowanych działań technicznych, jest nadmiernie uciążliwy dla sprzedawców oleju opałowego. Stąd też obowiązek dochowania szczególnych wymogów formalnych w obrocie olejem opałowym nie może być uznany za rozwiązanie arbitralne i nieproporcjonalne. Tym bardziej że niedochowanie tego obowiązku nie pociąga za sobą sankcji, ale nakaz zastosowania niepreferencyjnej stawki podatku akcyzowego. W konsekwencji, zdaniem Prokuratora Generalnego, kwestionowany art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym pełni głównie funkcję restytutywną i jest środkiem skierowanym na zrekomensowanie ewentualnych strat państwa mogących powstać w wyniku naruszenia zasad obrotu olejami opałowymi.

4. Prezes Trybunału Konstytucyjnego w piśmie z 21 grudnia 2012 r. zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie opinii, czy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawach budżetowych.

5. Minister Finansów, działając na mocy upoważnienia udzielonego przez Prezesa Rady Ministrów, w piśmie z 21 lutego 2013 r. udzielił wyjaśnienia, że możliwe do wskazania są jedynie skutki finansowe w postaci konieczności zwrotu akcyzy zapłaconej od 1 marca 2009 r. do 31 grudnia 2012 r. w wysokości około 36 115 081 zł, bez wyliczenia należnych odsetek oraz ewentualny brak wpływu do budżetu państwa podatku akcyzowego w wysokości około 179 582 266 zł z tytułu toczących się jeszcze postępowań podatkowych.

6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego w piśmie z 20 grudnia 2012 r. zwrócił się do Ministra Finansów oraz Prezesa Polskiej Izby Paliw Płynnych o przedstawienie opinii w niniejszej sprawie.

7. Minister Finansów w piśmie z 21 stycznia 2013 r. wyraził opinię, że art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym w zakwestionowanym zakresie nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

7.1. Zdaniem Ministra Finansów brak wskazania przez sąd pytający, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone przez zakwestionowany art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym, powoduje, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie. Zakwestionowany przepis może natomiast podlegać kontroli konstytucyjności z perspektywy zasady respektowania celów i środków, wyprowadzonej z art. 2 Konstytucji.

7.2. W opinii Ministra Finansów, zakwestionowany przepis może natomiast podlegać kontroli konstytucyjności z perspektywy zasady respektowania celów i środków, wyprowadzonej z art. 2 Konstytucji. Zgodnie z tą zasadą prawodawca spośród możliwych i zarazem legalnych środków winien wybierać takie, które skutecznie prowadziłyby do osiągnięcia założonych celów, a jednocześnie nie byłyby zbyt uciążliwe dla podmiotów, wobec których je zastosowano. Minister Finansów podkreślił, że ustawodawca ma prawo określić warunki, których spełnienie jest konieczne do skorzystania z ulg i zwolnień podatkowych, jak i skutki niedochowania tych warunków. Jednym z warunków skorzystania z preferencyjnych stawek akcyzy dla paliw przeznaczonych do celów opałowych jest obowiązek sporządzenia i przekazania do właściwego naczelnika urzędu celnego, w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano sprzedaży, miesięcznych zestawień oświadczeń nabywców. Obowiązek ten ma na celu zapewnienie właściwej kontroli w zakresie obrotu olejami opałowymi. Umożliwia organom podatkowym bieżącą weryfikację nabywców i zapobiega tym samym licznym nadużyciom podatkowym związanym z wykorzystaniem olejów do celów napędowych. Należy uznać, że obowiązek sporządzenia i przekazania miesięcznego zestawienia oświadczeń, o którym mowa w art. 89 ust. 14 ustawy o podatku akcyzowym, nie jest zbyt uciążliwy i trudny do realizacji. Jest natomiast adekwatny do celu, a mianowicie zabezpieczenia prawidłowości stosowania preferencyjnych stawek akcyzy w obrocie olejami opałowymi. W ocenie Ministra Finansów, brak jest zatem podstaw do uznania, że kwestionowany art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym naruszył zasadę adekwatności celów i środków – art. 2 Konstytucji.

8. Prezes Polskiej Izby Paliw Płynnych w piśmie z 25 stycznia 2013 r. przedstawił opinię, że art. 89 ust. 16 w związku z art. 89 ust. 14 ustawy o podatku akcyzowym jest niezgodny: 1) z wysłowioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności, przez to, że dla zwalczania nadużyć w podatku akcyzowym posługuje się niewłaściwym instrumentem, który stwarza nadmierną dolegliwość; 2) z art. 2 Konstytucji, przez to, że niezgodnie z zasadą konstytucjonalizmu i sprawiedliwości społecznej nadaje daninie publicznej cechy konfiskaty.

8.1. Zdaniem Prezesa Polskiej Izby Paliw Płynnych (dalej: Prezesa PIPP), ustawa o podatku akcyzowym nie wprowadza preferencyjnych stawek podatku akcyzowego dla paliw przeznaczonych do celów opałowych, ale różnicuje wysokość tych stawek ze względu na odmienne przeznaczenie wyrobów. Odrębne, wyższe stawki dotyczą olejów napędowych i benzyn, natomiast niższe olejów opałowych. Aby umożliwić organom podatkowym kontrolę przeznaczenia olejów obciążonych niższą stawką, na konsumentów został nałożony obowiązek składania oświadczeń o przeznaczeniu oleju do celów opałowych. Złożenie takiego oświadczenia zostało potraktowane jako warunek uprawniający do nabycia oleju obciążonego niższą stawką. Obowiązek podatkowy został zatem skonstruowany warunkowo i aktualizuje się w momencie dokonania sprzedaży. Dodatkowo, na mocy art. 89 ust. 14 ustawy o podatku akcyzowym, na zbywców olejów opałowych został nałożony obowiązek sporządzenia zestawienia odebranych oświadczeń i przekazania ich do właściwego naczelnika urzędu celnego w określonym terminie. W opinii Prezesa PIPP, w sytuacji niewywiązania się przez zbywcę oleju z obowiązku terminowego złożenia organom podatkowym zestawienia odebranych oświadczeń nie mamy jednak do czynienia z powstaniem obowiązku podatkowego związanego z niedochowaniem warunków sprzedaży wyrobów akcyzowych, ale z sankcyjną stawką podatku akcyzowego. Skoro nie jest to obowiązek zapłaty podatku, można jedynie przyjąć, że jest to sankcja administracyjna.

8.2. Prezes PIPP prezentuje stanowisko, że zestawienie oświadczeń nabywców o przeznaczeniu oleju do celów opałowych nie stanowi wyjątkowego narzędzia poprawiającego skuteczność zwalczania oszustw podatkowych w zakresie obrotu i wykorzystania olejów opałowych. Zestawienia stosownych oświadczeń są bowiem przekazywane w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym miało miejsce zbycie oleju do celów opałowych. Jest to na tyle długi okres od daty sprzedaży oleju opałowego, że często u nabywców nie pozostają już żadne ślady świadczące o wykorzystaniu oleju do deklarowanych celów. Zestawienia nie są zatem w stanie poprawić efektywności bieżącej kontroli wykorzystania oleju opałowego. Co najwyżej, mogą służyć wstępnej analizie, kto i w jakich okolicznościach nabywał oleje o przeznaczeniu opałowym. Praktyka pokazuje, że w celach kontrolnych wykorzystywane są przede wszystkim oryginalne oświadczenia nabywców olejów opałowych przechowywane u zbywców.

8.3. Tymczasem, w opinii Prezesa PIPP, sankcja za niezłożenie w terminie zestawienia oświadczeń jest bardzo dolegliwa. Polega na obowiązku zapłaty kwoty równej iloczynowi stawki podatkowej właściwej dla olejów napędowych oraz ilości zbytego oleju. Co więcej, ciężar, który zostaje nałożony na zbywcę, nie pozostaje w żadnej proporcji do efektu, jaki jest osiągany w związku z zastosowaniem tej sankcji. Do wymierzenia sankcyjnej stawki podatku akcyzowego dochodzi bowiem nawet w sytuacji, gdy olej został wykorzystany do celów opałowych, a jedynie zbywca opóźnił się z przekazaniem zestawienia stosownych oświadczeń. Częstokroć wysokość wymierzonej z tego tytułu sankcji zbliża się do pozbawienia przedsiębiorcy majątku obrotowego i trwale eliminuje go z rynku. Zdaniem Prezesa PIPP, nałożenie tak wysokiego podatku, który w istocie staje się instrumentem konfiskaty mienia podatnika, narusza zasadę proporcjonalności.

9. Przewodniczący składu orzekającego w niniejszej sprawie zwrócił się 5 listopada do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 22 ustawy o TK o udzielenie informacji o orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącym stosowania zaskarżonych przepisów.

10. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w piśmie z 9 grudnia 2013 r. przedstawił następujące informacje co do stosowania zaskarżonych przepisów:

Wprowadzenie w ustawie o podatku akcyzowym rozwiązań prawnych nakładających na sprzedawców, określony w art. 89 ust. 14 tej ustawy, obowiązek przekazania do właściwego naczelnika urzędu celnego w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano sprzedaży, miesięcznego zestawienia oświadczeń, o których mowa w art. 89 ust. 5 tej ustawy, a zwłaszcza kategoryczne sformułowanie treści art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym i restrykcyjność tej regulacji wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W orzecznictwie wskazać należy dwa odmienne stanowiska w zakresie wykładni i stosowania art. 89 ust. 14 w związku z art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym.

Pierwsze nie kwestionuje konstytucyjności art. 89 ust. 14 w związku z art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym. Stanowisko takie jest prezentowane w szczególności w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu. W licznych orzeczeniach stwierdzono, że zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości i proporcjonalności wynika z błędnego utożsamiania sankcji za niedopełnienie obowiązków wynikających z ustawy



o podatku akcyzowym z realizacją prawa do preferencji podatkowej, jaką stanowi możliwość skorzystania z niższej stawki podatkowej, uzależnionej od spełnienia przez podatnika określonych obowiązków (sporządzenia i terminowego przekazania do właściwego naczelnika urzędu celnego miesięcznych zestawień oświadczeń, o których mowa w art. 89 ust. 5 ustawy o podatku akcyzowym). I chociaż utrata prawa do zastosowania przez podatnika preferencyjnej stawki podatkowej stanowi pewnego rodzaju dolegliwość, to nie można uznać jej za sankcję, gdyż podatnik nie wypełniał swojego obowiązku, a jedynie starał się nieskutecznie skorzystać z przysługującego mu prawa (zob. np. wyroki WSA w Opolu: z 13 marca 2013 r., sygn. akt I SA/Op 499/12, z 6 marca 2012 r., sygn. akt I SA/Op 498/12, z 20 lutego 2013 r., sygn. akt I SA/Op 245/12). Podobne poglądy prezentowane są w orzecznictwie sądów administracyjnych w Gdańsku i Gliwicach (zob. np. wyroki WSA w Gdańsku z 8 lipca 2010 r., sygn. akt I SA/Gd 469/10 oraz WSA w Gliwicach z 19 marca 2011 r., sygn. akt III SA/GI 1605/10).

Przeciwnie poglądy wyrażały składy orzekające w WSA w Olsztynie, Rzeszowie, Lublinie i Wrocławiu, powołując się na argumenty przedstawione w niniejszym pytaniu prawnym.

## II

Na rozprawę 11 lutego 2014 r. stawili się przedstawiciele Sejmu i Prokurator Generalnego. Sąd pytający nie zgłosił udziału w rozprawie. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Uwagi wstępne.

#### 1.1. Dopuszczalność pytania prawnego.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego uzależniona jest zatem od spełnienia przesłanek: 1) podmiotowej, która wymaga, aby podmiotem inicjującym w trybie pytania prawnego konstytucyjną kontrolę był wyłącznie sąd; 2) przedmiotowej, która ogranicza kontrolę jedynie do oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą; 3) i wreszcie funkcjonalnej, która nakazuje, aby od odpowiedzi na pytanie prawne zależało rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Skuteczne zainicjowanie kontroli konstytucyjnej w trybie pytania prawnego wymaga zatem spełnienia przesłanek określonych w art. 193 Konstytucji i powtórzonych w art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Powołane przepisy, łącznie z art. 32 ust. 1 i 3 ustawy o TK, precyzują warunki merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

Podmiotem inicjującym niniejsze pytanie prawne jest sąd – Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (dalej: sąd pytający), a przedmiot kontroli dotyczy zgodności art. 89 ust. 16 w związku z art. 89 ust. 14 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626, ze zm.; dalej: ustawa o podatku akcyzowym) w zakwestionowanym zakresie, z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi. Co więcej, zakres zaskarżenia art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym, a w konsekwencji odpowiedź Trybunału Konstytucyjnego na pytanie prawne, ma bezpośredni wpływ na kierunek rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem pytającym.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że pytanie prawne spełnia przesłanki przedmiotową, podmiotową i funkcjonalną warunkujące merytoryczne rozpoznanie niniejszej sprawy.

#### 1.2. Przedmiot kontroli.

Sąd pytający postanowieniem z 5 grudnia 2011 r. (sygn. akt I SA/Wr 1184/11) skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne, czy art. 89 ust. 16 w związku z art. 89 ust. 14 ustawy o podatku akcyzowym w zakresie, w jakim warunkuje zastosowanie stawki akcyzy na wyroby energetyczne – olej opałowy – określonej w art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym od spełnienia warunku z przepisu art. 89 ust. 14 ustawy o podatku akcyzowym, jest zgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z zakwestionowanym art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym: „W przypadku niespełnienia warunków określonych w ust. 5-15 stosuje się stawkę akcyzy określoną w ust. 4 pkt 1”.

W myśl art. 89 ust. 14 ustawy o podatku akcyzowym „Sprzedawca wyrobów akcyzowych określonych w ust. 1 pkt 9, 10 i pkt 15 lit. a sporządza i przekazuje do właściwego naczelnika urzędu celnego, w terminie do 25. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano sprzedaży, miesięczne zestawienie oświadczeń, o których mowa w ust. 5; oryginały oświadczeń powinny być przechowywane przez sprzedawcę przez okres 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym zostały sporządzone, i udostępniane w celu kontroli”.

Wreszcie art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym stanowi, że w przypadku „użycia wyrobów, o których mowa w ust. 1 pkt 9, 10 i pkt 15 lit. a, do napędu silników spalinowych, użycia ich, gdy nie spełniają warunków określonych w szczególnych przepisach w zakresie prawidłowego znakowania i barwienia, a także ich posiadania w zbiorniku podłączonym do odmierzacza paliw lub sprzedaży z takiego zbiornika, stosuje się odpowiednio stawkę 1.822,00 zł/1 000 litrów, a w przypadku gdy ich gęstość w temperaturze 15°C jest równa lub wyższa od 890 kilogramów/metr sześcienny – 2.047,00 zł/1 000 kilogramów”.

Sąd pytający jako przedmiot kontroli w *petitum* pytania prawnego wskazał art. 89 ust. 16 w związku z art. 89 ust. 14 ustawy o podatku akcyzowym we wskazanym wyżej z zakresie. Z uzasadnienia pytania prawnego, jak i sprawy, na kanwie której zostało złożone, wynika ponad wszelką wątpliwość:

– po pierwsze, że przedmiot zaskarżenia obejmuje wyłącznie art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym i zbędne jest powołanie „związkowe” art. 89 ust. 14 ustawy o podatku akcyzowym;

– po drugie, że art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym został zaskarżony „w zakresie, w jakim nakazuje stosowanie określonej w art. 89 ust. 4 pkt 1 tej ustawy stawki akcyzy w przypadku, gdy podatnik nie sporządzi i nie przekaze do właściwego naczelnika urzędu celnego zestawienia oświadczeń nabywców oleju opałowego o jego przeznaczeniu na cele opałowe, a więc uchybi obowiązkowi przewidzianemu w art. 89 ust. 14 ustawy” (s. 15 uzasadnienia pytania prawnego).

Należy się zgodzić, ze stanowiskiem Marszałka Sejmu, że dosłowne odczytanie wskazanego w *petitum* pytania prawnego zakresu zaskarżenia mogłoby być sprzeczne z jednoznaczną intencją sądu pytającego wyrażoną w uzasadnieniu.

W konsekwencji należy zatem przyjąć, że mamy do czynienia z sytuacją *falsa demonstratio*, w myśl której 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; 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). 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).

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny uznał, że przedmiot kontroli w niniejszej sprawie obejmuje art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym w zakresie, w jakim nakazuje stosować stawkę akcyzy określoną w art. 89 ust. 4 pkt 1 tej ustawy w przypadku niespełnienia przez sprzedawcę oleju opałowego obowiązku, wyrażonego w art. 89 ust. 14 tej ustawy, sporządzenia i przekazania do właściwego naczelnika urzędu celnego, w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano sprzedaży, miesięcznego zestawienia oświadczeń nabywców tego wyrobu akcyzowego o jego przeznaczeniu do celów opałowych.

### 1.3. Dopuszczalność oceny konstytucyjności z perspektywy art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przepis art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym w zakwestionowanym zakresie budzi wątpliwości sądu pytającego co do zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji oraz zasadą proporcjonalności – art. 31 ust. 3 Konstytucji. Sąd pytający podstawowy zarzut niekonstytucyjności sformułował i uzasadnił jedynie w odniesieniu do naruszenia zasady proporcjonalności, a jako wzorce kontroli wskazał łącznie art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Co więcej, w ocenie sądu pytającego, zasadę proporcjonalności wyraża nie tylko art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale jest ona również elementem składowym zasady państwa prawnego – art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Według ustalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, zarzut naruszenia zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, dotyczy sytuacji konfliktu co najmniej dwóch wartości, a mianowicie z jednej strony konstytucyjnej wolności lub prawa jednostki, z drugiej natomiast ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób, a więc wartości, o których

wprost mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. np. wyrok TK z 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1). Zbadanie zasadności zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności wymaga więc zawsze w pierwszej kolejności wskazania, jakie prawo czy wolność konstytucyjną ogranicza kwestionowana regulacja. Bez powołania konstytucyjnego prawa lub wolności podlegającej ograniczeniu nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie testu proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń.

Sąd pytający w niniejszej sprawie ewidentnie nie wskazał konstytucyjnej wolności lub prawa, których ograniczenie podlegać winno ocenie z perspektywy zasady proporcjonalności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji ze względu na wadliwość sformułowania zarzutu niekonstytucyjności nie jest możliwe przeprowadzenie merytorycznej kontroli zgodności art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym w zakwestionowanym zakresie z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pytanie prawne powinno bowiem zawierać zarówno sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności, jak i uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK).

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny postanowił, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzyć postępowanie w zakresie zbadania zgodności art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym, w zakwestionowanym zakresie, z art. 31 ust. 3 Konstytucji – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

#### 1.4. Przedmiot i wzorce kontroli.

Sąd pytający zarzucił art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym, w zakwestionowanym zakresie, naruszenie zasady proporcjonalności, stanowiącej element ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji. Zarówno Prokurator Generalny, jak i Marszałek Sejmu w pisemnych stanowiskach uznali, że zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji dotyczy zasady respektowania przez ustawodawcę adekwatności celów i środków, czy też zakazu nadmiernej ingerencji ustawodawcy, wyprowadzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny przychylił się do tego stanowiska, uwzględniając istotę sprawy i jednoznaczne w tym względzie uzasadnienie pytania prawnego.

W niniejszej sprawie merytorycznej ocenie podlega zatem to, czy art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym w zakresie, w jakim nakazuje stosować stawkę akcyzy określoną w art. 89 ust. 4 pkt 1 tej ustawy w przypadku niespełnienia przez sprzedawcę oleju opałowego obowiązku, wyrażonego w art. 89 ust. 14 tej ustawy, sporządzenia i przekazania do właściwego naczelnika urzędu celnego, w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano sprzedaży, miesięcznego zestawienia oświadczeń nabywców tego wyrobu akcyzowego o jego przeznaczeniu do celów opałowych, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

## 2. Zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy (zasada proporcjonalności) – art. 2 Konstytucji.

2.1. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że na gruncie Konstytucji zasada proporcjonalności ma ściśle sprecyzowany charakter związany z ochroną funkcją konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7). W demokratycznym państwie prawnym konstytucyjne wolności i prawa mają bowiem przede wszystkim gwarantować jednostce ochronę przed nadmierną ingerencją państwa. Na straży granic dopuszczalnej ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa jednostki stoi właśnie zasada proporcjonalności. W doktrynie podkreśla się, że konstytucjonalizacja zasady proporcjonalności wiąże się przede wszystkim z realizacją tzw. funkcji ochronnej, określającej relacje państwo – jednostka (zob. np. K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 669).

Jak wskazano w wyroku TK o sygn. K 14/11: „Z historycznego punktu widzenia, do sformułowania zasady proporcjonalności w jej obecnym kształcie, doprowadziło rozwinięcie ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji. Początkowo, w relacji państwo – jednostka, ów zakaz nadmiernej ingerencji wiązano przede wszystkim z potrzebą stosowania środków koniecznych i przydatnych do osiągnięcia zakładanych celów. Z biegiem czasu wypracowano także trzeci wymóg, określany dziś jako zasada proporcjonalności *sensu stricto*, wymagająca «ważenia» dobra poświęcanego i dobra, któremu służy ingerencja. Z tak rozbudowanej zasady wynikał nakaz rozstrzygnięcia kolizji dóbr zgodnie z założeniem, że zastosowane środki mają pozostać w odpowiedniej proporcji do zakładanych celów”.

Z analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika jednoznacznie, że przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. zasada proporcjonalności została wywiedziona z zasady demokratycznego państwa prawnego i stanowiła kryterium oceny ingerencji ustawodawcy w sferę praw i wolności. Już w pierwszym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, w którym podstawowy wzorzec kontroli stanowiła zasada proporcjonalności, Trybunał wywiódł zakaz nadmiernej ingerencji z zasady państwa prawnego, a następnie dookreślił treść tej zasady, formułując

pytania charakterystyczne dla testu proporcjonalności, a mianowicie: po pierwsze, czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, po drugie, czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, i po trzecie wreszcie, czy rezultaty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela (zob. orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12).

Powyższe rozumienie zasady proporcjonalności znalazło w 1997 r. potwierdzenie w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Zasada proporcjonalności wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest obecnie podstawowym instrumentem umożliwiającym ocenić dopuszczalność ingerencji w prawa i wolności jednostki. Ustrojodawca w art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraźnie jednak zastrzegł, że taką rolę na gruncie Konstytucji zasada proporcjonalności odgrywa wyłącznie w odniesieniu do praw i wolności o charakterze konstytucyjnym. Art. 31 ust. 3 Konstytucji koncentruje się bowiem na wskazaniu przesłanek wprowadzenia ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw, zaś zawarta w nim zasada wyznacza maksymalne granice owych ograniczeń. Pod rządami Konstytucji z 1997 r. jedną z podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności wciąż pozostaje zasada demokratycznego państwa prawnego. Przyjmuje się, że zasada proporcjonalności nadal znajduje zakotwiczenie w art. 2 Konstytucji.

2.2. Wobec bezpośredniego wyrażenia zasady proporcjonalności w art. 31 ust. 3 Konstytucji, podstawowe znaczenie w niniejszej sprawie ma rozstrzygnięcie, czy jest nadal dopuszczalne oraz celowe wyprowadzanie zasady proporcjonalności z zasady demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji, a przede wszystkim, czy treść tej zasady jest tożsama zarówno na gruncie art. 2, jak i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Problem możliwości dalszego wywodzenia zasady proporcjonalności z art. 2 Konstytucji został rozstrzygnięty w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Początkowo przyjmowano, że „zasadę proporcjonalności statuuje w sposób w pełni samodzielny i całościowy inny przepis ustawy zasadniczej, a mianowicie art. 31 ust. 3. Wobec jego obowiązywania nie ma już potrzeby sięgania do niewątpliwie pojemnej, a przez to mieszczącej w sobie wiele odrębnych norm konstytucyjnych, zasady państwa prawa. Nie oznacza to oczywiście całkowitego zerwania aksjologicznych i funkcjonalnych więzi między zasadą proporcjonalności a wywodzonymi z idei państwa prawa zasadami” (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). Powyższy pogląd był wielokrotnie przywoływany i potwierdzany w orzecznictwie TK (zob. np. wyrok TK z 6 marca 2012 r., sygn. K 15/08, OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 24).

Z czasem w orzecznictwie TK przeważał pogląd, że przywołanie art. 2 Konstytucji jako bezpośredniej podstawy zasady proporcjonalności jest dopuszczalne w sytuacji, gdy nie można przeprowadzić testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Brak możliwości przeprowadzenia takiego testu wynikał z tego, że kwestionowana regulacja ograniczała wprawdzie prawa lub wolności jednostki (osoby fizycznej lub osoby prawnej prawa prywatnego), ale zagwarantowane jedynie na poziomie ustawowym, a nie konstytucyjnym, albo też wprowadzała ograniczenia w zakresie praw różnie rozumianych podmiotów publicznych (najczęściej jednostek samorządu terytorialnego).

Już w wyroku z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „zakres ingerencji dopuszczalnej dla ochrony ogólnego interesu publicznego wyznaczać powinien (...) każdorazowo postulat proporcjonalności, który nie znajdując wprost oparcia w art. 31 ust. 3 Konstytucji (odnoszącym się ze względu na usytuowanie tego przepisu w rozdziale II do osób fizycznych i innych podmiotów prywatnoprawnych) może być poszukiwany w art. 2 Konstytucji, ponieważ stanowi istotny komponent zasad, które składają się na pojęcie demokratycznego państwa prawa” (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96).

Znamienny z tego punktu widzenia jest wyrok z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, w którym Trybunał Konstytucyjny uznał, że „zarzut braku proporcji może bowiem opierać się także na naruszeniu tylko art. 2 Konstytucji (zarzut nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy, korzystającego ze swej swobody regulacyjnej), jednak wtedy będzie oceniany bez nawiązania do wkroczenia w podmiotowe prawo konstytucyjne” (OTK ZU nr 3/A/2007 r., poz. 26). Powyższa teza została rozwinięta w wyroku z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, wydanym w pełnym składzie, w którym Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że: „wywiedziona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności szczególnie naciska kładzie na adekwatność celu legislacyjnego i środka użytego do jego osiągnięcia. To znaczy, że spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybrać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których

mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Rozpatrując zgodność zakwestionowanej regulacji z zasadą proporcjonalności (z art. 2 Konstytucji) należy zbadać trzy istotne zagadnienia: 1) czy ta regulacja jest niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana, 2) czy jest efektywna, umożliwiając osiągnięcie zamierzonych celów, 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela lub inny podmiot prawny” (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112).

Co więcej, w orzecznictwie TK przyjmuje się, że zasada proporcjonalności wynikająca z art. 2 Konstytucji ma także szczególne znaczenie dla oceny przepisów przewidujących odpowiedzialność administracyjną. W wyroku TK z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, uznano, że „w granicach określonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku (...) Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Konstytucja wymaga od ustawodawcy poszanowania podstawowych zasad polskiego systemu konstytucyjnego na czele z zasadą państwa prawnego, jak również praw i wolności jednostki. Ustawodawca określając sankcję za naruszenie prawa w szczególności musi respektować (...) zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia. Nie może więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych” (OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110). Powyższy pogląd o adekwatności zasady proporcjonalności wywiedzionej z art. 2 Konstytucji w kontekście zarzutu nadmiernej represyjności – dolegliwości sankcji administracyjnych został następnie potwierdzony m.in. w wyrokach TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06 (OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2), z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09 (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134), z 12 kwietnia 2011 r., sygn. P 90/08 (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 21) oraz z 9 października 2012 r., sygn. P 27/11 (OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 104).

Szczególnie istotny z punktu widzenia treści zasady proporcjonalności wywiedzionej z art. 2 Konstytucji jest wyrok TK z 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10 (OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 75), w którym Trybunał Konstytucyjny:

– po pierwsze, potwierdził, że zasada adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji może stanowić jedyny i samodzielny wzorzec konstytucyjnej kontroli przez TK – „zasada adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji jest bowiem jednym z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego. Ze względu jednak na swoją treść stanowi odrębną zasadę w stosunku do zasad tradycyjnie wywodzonych z art. 2 Konstytucji: zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa, zasady prawidłowej legislacji, zakazu retroakcji czy zasady sprawiedliwości społecznej”;

– po drugie, podkreślił, że zasada adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu dotyczy formalnego sposobu korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej, w oderwaniu od oceny wkraczania w konkretne podmiotowe prawa konstytucyjne;

– po trzecie, wskazał, że dochowanie zasady adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji oceniane będzie z perspektywy konieczności, celowości, efektywności a także stopnia dolegliwości;

– po czwarte, stwierdził, że właśnie „charakter zarzutu niezgodności z Konstytucją (brak proporcjonalności ze względu na cel ustawy) przemawia za daleko idącą wstrzeźliwością Trybunału Konstytucyjnego w ocenie celowości i efektywności posunięć ustawodawcy”. Przypomniał tym samym, że „nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, a punktem wyjścia dla oceny zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją jest założenie racjonalnego ustawodawcy i domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny interweniuje dopiero w tych przypadkach, gdy ustawodawca przekracza zakres przyznanej mu swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że ewidentne stało się naruszenie konstytucyjnych generalnych zasad”;

– po piąte, uznał w konsekwencji „konieczność przedstawienia w postępowaniu przed Trybunałem takich argumentów przemawiających za obaleniem konstytucyjności rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę, by móc stwierdzić przede wszystkim brak osiągnięcia zakładanych przez ustawodawcę celów. Ponadto należy wykazać drastyczne naruszenie tych celów przez kwestionowane przepisy lub występowanie rażących skutków ubocznych wprowadzonej regulacji w związku z wartością celu, do którego ta regulacja zmierza”.

W wyroku z 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11, Trybunał Konstytucyjny przyjął natomiast, że zasada proporcjonalności wywiedziona z art. 2 Konstytucji powinna być rozumiana „jako ogólnie sformułowany zakaz nadmiernej ingerencji”. Co więcej, Trybunał uznał, że istnieje widoczna rozbieżność treściowa między zasadą proporcjonalności, wywiedzioną z art. 2 Konstytucji, a zasadą proporcjonalności, o której mowa wprost w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził bowiem, że „Zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy nie może być (...) rozumiany w ten sposób, że zawiera się w nim rygorystyczny test proporcjonalności, wymagający łącznego spełnienia wszystkich trzech zasad składowych, tj. zasady przydatności, zasady konieczności i zasady

proporcjonalności *sensu stricto*. W tym wypadku wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności sprowadza się jedynie do ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji. (...) *Ratio legis* przedstawionej powyżej zasady proporcjonalności uniemożliwia proste przeniesienie schematu rozumowania zakotwiczonego w art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

2.3. Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny podzielił w niniejszej sprawie dotychczasową linię orzecznictwą, uznając, że jest dopuszczalne i nadal celowe samodzielne wywodzenie zasady proporcjonalności z art. 2 Konstytucji.

Zasada ta odnosi się do oceny korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej w oderwaniu od naruszenia konkretnego prawa lub wolności konstytucyjnej. Dotyczy bowiem najczęściej ograniczenia praw lub wolności gwarantowanych jedynie na poziomie ustawowym, albo też konstytucyjnych praw różnie rozumianych podmiotów publicznych, czy też wreszcie oceny ograniczenia praw majątkowych wynikającego z nałożenia lub zwiększenia obowiązku podatkowego, do których to – wedle utrwalonej linii orzecznictwej TK – nie ma zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zatem zarzut braku proporcjonalności – nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy, korzystającego ze swej swobody regulacyjnej – będzie oceniany „bez nawiązania do wkroczenia w podmiotowe prawo konstytucyjne” (wyrok TK o sygn. K 8/07). Tym samym ocenie podlegać będzie, czy zakwestionowana regulacja jest niezbędna, celowa i efektywna, a ponadto czy nie jest nadmiernie dolegliwa (zob. wyrok TK o sygn. P 8/10).

Nie jest oczywiście możliwe przeprowadzenie pełnego testu proporcjonalności, a więc przede wszystkim oceny, czy wartości wskazane w art. 31 ust. 1 Konstytucji, takie jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, uzasadniają konieczność ograniczenia konkretnego prawa lub wolności konstytucyjnej. Dzieje się tak dlatego, że brak jest wskazania konstytucyjnych wolności i praw podlegających ograniczeniu. Skoro nie ma wskazania ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw jednostki, to nie sposób zbadać proporcjonalności *sensu stricto*. Ocena korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej przebiega zatem w istocie *in abstracto*, tj. w oderwaniu od wkroczenia w prawa lub wolności konstytucyjne. Trybunał Konstytucyjny nie może zatem ocenić wprost, czy waga szeroko rozumianego interesu publicznego, uzasadniającego skorzystanie przez ustawodawcę w konkretny sposób ze swej swobody regulacyjnej przeważa nad wartościami, z jakimi wiążą się ograniczone w danym wypadku prawa lub wolności, które ze wskazanych wyżej względów nie podlegają ochronie na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny nie jest bowiem co do zasady powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Co więcej, w postępowaniu przed TK obowiązuje co do zasady domniemanie konstytucyjności kwestionowanej regulacji. W konsekwencji zasada proporcjonalności wywieziona z art. 2 Konstytucji powinna być rozumiana „jako ogólnie sformułowany zakaz nadmiernej ingerencji” ustawodawcy (zob. wyrok TK o sygn. K 14/11), dotyczy bowiem jedynie formalnego sposobu korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej. Nie mamy zatem do czynienia z tożsamością zasady proporcjonalności na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Wszystko to przemawia za daleko idącą wstrzeźliwością Trybunału Konstytucyjnego przy ocenie naruszenia zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Stąd też, aby obalić domniemanie konstytucyjności kwestionowanej regulacji z uwagi na naruszenie zasady proporcjonalności – zakazu nadmiernej ingerencji (art. 2 Konstytucji), należy wykazać ewidentne przekroczenie przez ustawodawcę przyznanej mu swobody regulacyjnej (zob. wyrok TK o sygn. P 8/10). Oznacza to konieczność uprawdopodobnienia, że cel regulacji jest zupełnie nieuzasadniony i nieracjonalny w stopniu rażącym lub też środki, które mają służyć do jego realizacji, są niewłaściwe i nieefektywne (nieskuteczne, nieprzydatne) lub nadmiernie dolegliwe (represyjne). Ciężar dowodu obciąża w tym zakresie podmiot inicjujący postępowanie przed TK.

3. Ocena zgodności art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym, w zakwestionowanym zakresie, z art. 2 Konstytucji – zakazem nadmiernej ingerencji ustawodawcy (zasadą proporcjonalności).

3.1. W niniejszej sprawie pytanie prawne dotyczy tego, czy art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym w zakresie, w jakim nakazuje stosować stawkę akcyzy określoną w art. 89 ust. 4 pkt 1 tej ustawy w przypadku niespełnienia przez sprzedawcę oleju opałowego obowiązku, wyrażonego w art. 89 ust. 14 tej ustawy, sporządzenia i przekazania do właściwego naczelnika urzędu celnego, w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano sprzedaży, miesięcznego zestawienia oświadczeń nabywców tego wyrobu akcyzowego o jego przeznaczeniu do celów opałowych, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Sąd pytający zarzut niekonstytucyjności art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym opiera na twierdzeniu, że nakaz zastosowania wysokiej, a przez to sankcyjnej stawki akcyzy, jako konsekwencja uchybienia przez sprzedawcę wyrobów akcyzowych obowiązkowi sporządzenia i przekazania do właściwego naczelnika urzędu celnego w określonym terminie zestawienia oświadczeń nabywców oleju o jego wykorzystaniu wyłącznie do celów opałowych, stanowi przekroczenie przez ustawodawcę zakresu swobody regulacyjnej przede wszystkim co do intensywności represji.

Co więcej, ciążący na zbywcy oleju opałowego obowiązek sporządzenia i przedłożenia organowi podatkowemu w określonym terminie zestawień stosownych oświadczeń – w przekonaniu sądu pytającego – jest zbędny z punktu widzenia kontroli wykorzystania oleju do celów opałowych. Weryfikacji rzeczywistego zużycia oleju do celów opałowych służy bowiem przede wszystkim przechowywane u sprzedawcy oświadczenie nabywcy oleju o jego wykorzystaniu do celów opałowych. Kwestionowana regulacja nie jest więc ani właściwa dla osiągnięcia zamierzonego celu, ani też niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego.

Wszystko to uzasadnia, w ocenie sądu pytającego, zarzut naruszenia przez art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym, w zakwestionowanym zakresie, zakazu nadmiernej ingerencji ustawodawcy – art. 2 Konstytucji.

### 3.2. Stawki akcyzy na olej opałowy na gruncie ustawy o podatku akcyzowym.

Ustawa o podatku akcyzowym różnicuje stawki akcyzy na wyroby energetyczne, wprowadzając zdecydowanie niższe, wręcz ulgowe stawki dla olejów, które zostały uznane za opałowe lub też mają być przeznaczone na cele opałowe.

W myśl art. 89 ust. 1 pkt 9-10 i pkt 15 lit. a ustawy o podatku akcyzowym stawki olejów wykorzystywanych na cele opałowe wynoszą dla:

1) olejów napędowych przeznaczonych do celów opałowych o kodach CN od 2710 19 41 do 2710 19 49, zabarwionych na czerwono i oznaczonych znacznikiem zgodnie z przepisami szczególnymi – 232,00 zł/1000 litrów;

2) olejów opałowych o kodach CN od 2710 19 51 do 2710 19 69:

a) z których 30% lub więcej objętościowo destyluje przy 350°C lub których gęstość w temperaturze 15°C jest niższa niż 890 kilogramów/metr sześcienny, zabarwionych na czerwono i oznaczonych znacznikiem zgodnie z przepisami szczególnymi – 232,00 zł/1000 litrów,

b) pozostałych, niepodlegających obowiązkowi barwienia i znakowania na podstawie przepisów szczególnych – 64,00 zł/1000 kilogramów;

3) pozostałych paliw opałowych:

a) w przypadku gdy ich gęstość w temperaturze 15°C jest:

– niższa niż 890 kilogramów/metr sześcienny – 232,00 zł/1000 litrów,

– równa lub wyższa niż 890 kilogramów/metr sześcienny – 64,00 zł/1000 kilogramów.

W doktrynie stawki, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 9, 10 i pkt 15 lit. a ustawy o podatku akcyzowym określa się jednoznacznie jako „preferencyjne” lub „obniżone” (zob. A. Jędruszczak, K. Urbaniak, *Podatek akcyzowy. Komentarz i przykłady obliczeń*, Warszawa 2010, s. 159; M. Kałka, U. Ksieniewicz, *Podatek akcyzowy. Komentarz 2011*, Wrocław 2011, s. 467). Preferencyjne stawki podatku akcyzowego na oleje wykorzystywane do celów opałowych znajdują oczywiste uzasadnienie społeczne. Podatek akcyzowy, będąc podatkiem konsumpcyjnym, jest doliczany przez producenta lub importera do ceny produktu i w ostatecznym rozrachunku obciąża jego nabywcę, najczęściej konsumenta. Stąd też ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu niższej stawki akcyzy dla olejów zużywanych na cele grzewcze, aby uniknąć zbytniego obciążania tym podatkiem gospodarstw domowych.

Ponieważ jednak oleje, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 9, 10 i pkt 15 lit. a ustawy o podatku akcyzowym, ze względu na swoje cechy fizyczne mogą być wykorzystane także do celów napędowych, które nie uzasadniają obniżenia stawki podatku akcyzowego, ustawodawca przewidział mechanizm służący przeciwdziałaniu nadużyciom przy sprzedaży olejów opałowych. Zastosowanie ulgowej stawki podatku akcyzowego na oleje opałowe jest więc uzależnione od spełnienia przez sprzedawcę tych wyrobów energetycznych warunków określonych w art. 89 ust. 5-15 ustawy o podatku akcyzowym, a mianowicie:

– po pierwsze, odebrania od nabywcy w określonej formie i treści oświadczenia o przeznaczeniu oleju wyłącznie do celów opałowych (art. 89 ust. 5-10 ustawy o podatku akcyzowym);

– po drugie, sporządzenia i przekazania do właściwego naczelnika urzędu celnego, w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano sprzedaży, miesięcznego zestawienia określonej treści oświadczeń nabywców o przeznaczeniu oleju wyłącznie do celów opałowych (art. 89 ust. 14 ustawy o podatku akcyzowym);

– wreszcie po trzecie, przechowywania przez 5 lat i udostępniania w celu kontroli oryginałów stosownych oświadczeń nabywców olejów opałowych (art. 89 ust. 14 ustawy o podatku akcyzowym).

Od spełnienia przez sprzedawcę oleju opałowego, i to łącznie, powyższych warunków uzależnione jest zastosowanie zdecydowanie niższej stawki akcyzy (przykładowo wykorzystanie oleju napędowego do celów opałowych jest obłożone stawką 232 zł/1000 litrów, a wykorzystanie do napędu silników spalinowych stawką – 1 196,00 zł/1000 litrów).

W uzasadnieniu projektu ustawy o podatku akcyzowym wskazano, że regulacja nakładająca na sprzedawcę oleju opałowego obowiązki, związane z odebraniem, przechowywaniem i udostępnianiem do kontroli oświadczeń nabywcy o przeznaczeniu wyrobów uprawniającym do zastosowania obniżonej stawki akcyzy oraz ze sporządzeniem i przesłaniem we właściwym terminie miesięcznego zestawienia takich oświadczeń, „wprowadzono w celu zapewnienia właściwej kontroli w zakresie obrotu wyrobami energetycznymi korzystającymi z preferencyjnych stawek akcyzy ze względu na przeznaczenie do celów opałowych” (druk sejmowy nr 1083/VI kadencja).

Jeśli jednak sprzedawca nie uczyni zadość nałożonym na niego obowiązkom w sytuacji sprzedaży olejów do celów opałowych, to w myśl art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym „stosuje się stawkę akcyzy określoną w ust. 4 pkt 1”. Art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym stanowi, że w przypadku „użycia wyrobów, o których mowa w ust. 1 pkt 9, 10 i pkt 15 lit. a, do napędu silników spalinowych, użycia ich, gdy nie spełniają warunków określonych w szczególnych przepisach w zakresie prawidłowego znakowania i barwienia, a także ich posiadania w zbiorniku podłączonym do odmierzacza paliw lub sprzedaży z takiego zbiornika, stosuje się odpowiednio stawkę 1.822,00 zł/1000 litrów, a w przypadku gdy ich gęstość w temperaturze 15°C jest równa lub wyższa od 890 kilogramów/metr sześcienny – 2.047,00 zł/1000 kilogramów”.

Co więcej, przewidziana w ust. 4 pkt 1 art. 89 ustawy o podatku akcyzowym wysoka stawka akcyzy – 1822,00 zł/1000 litrów – obciąża co do zasady sprzedawcę oleju opałowego zarówno w sytuacjach określonych wprost w tym przepisie, jak i w tych, które zostały wskazane w ust. 16 art. 89 ustawy o podatku akcyzowym. Z treści art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym wynika, że nabywca zobowiązany będzie do zapłaty wysokiej stawki 1822,00 zł/1000 litrów jedynie w sytuacji wykrycia, że olej opałowy, o którym mowa w ust. 1 pkt 9, 10 i pkt 15 lit. a art. 89 ustawy o podatku akcyzowym, został użyty do napędu silników spalinowych, oraz w sytuacji użycia nieprawidłowo znakowanego i barwionego oleju. Wysoka stawka akcyzy, o której mowa w art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym (wyższa nawet od stawki obowiązującej dla olejów napędowych), obciąża zatem w większości wypadków sprzedawcę olejów opałowych.

Nie należy jednak tracić z pola widzenia, że zgodnie z ogólnymi postanowieniami art. 8 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy o podatku akcyzowym przedmiotem opodatkowania akcyzą, obok produkcji i importu wyrobów, jest zarówno użycie wyrobów akcyzowych, objętych określoną stawką akcyzy związaną z ich przeznaczeniem, niezgodne z przeznaczeniem uprawniającym do zastosowania tej stawki, jak i sprzedaż, która odbyła się bez zachowania warunków uprawniających do zastosowania takiej stawki. W konsekwencji sprzedawca wyrobów akcyzowych należy do kręgu podmiotów obciążonych podatkiem akcyzowym – jest podatnikiem tego podatku, a sprzedaż takich wyrobów bez dochowania warunków uprawniających do zastosowania niższej, najczęściej ulgowej stawki, jest jednym z typowych przedmiotów opodatkowania akcyzą (zob. np. wyrok WSA w Opolu z 13 marca 2013 r., sygn. akt I SA/Op 491/12, Lex nr 1302825).

Stawka akcyzy, o której mowa w art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym, jest warunkowa i ściśle powiązana z przedmiotem opodatkowania, a więc przede wszystkim dokonaniem sprzedaży bez dochowania wymaganych warunków. Niespełnienie przez zbywcę oleju opałowego warunków koniecznych ze względu na preferencyjny cel wykorzystania oleju opałowego, powoduje, że zmienia się przedmiot opodatkowania – zamiast wyprodukowania czy też importu, podatek akcyzowy obciąża w tym wypadku sprzedaż wyrobów akcyzowych bez dochowania warunków uprawniających do zastosowania ulgowej stawki tego podatku, a podatnikiem staje się sprzedawca.

Oczywiście wysoka stawka podatku akcyzowego, o której mowa w art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym, pełni w takiej sytuacji różne funkcje. Rygoryzm warunków stosowania preferencyjnych stawek akcyzy do sprzedaży oleju opałowego, w tym również regulacji art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym, ma na celu ograniczenie procederu uszczuplania należności budżetu państwa w związku ze sprzedażą lub wykorzystaniem oleju opałowego niezgodnie z jego przeznaczeniem (zob. odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 21316).

W orzecznictwie przeważa pogląd, że stawka akcyzy, o której mowa w art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym, „nie ma charakteru stawki sankcyjnej, lecz przewidzianej przez ustawodawcę stawki w przypadku niespełnienia warunków do skorzystania ze stawki niższej” (wyrok WSA w Opolu z 19 października 2011 r., sygn. akt I SA/Op 329/11, Lex nr 1084936). Przyjmuje się, że ustawodawca ma prawo określać warunki, których spełnienie jest konieczne do skorzystania z ulg lub zwolnień podatkowych, a także określenia skutków niedochowania tych warunków przez podatnika, sprowadzających się najczęściej do utraty możliwości skorzystania z preferencji



podatkowych. Utrata preferencji podatkowych, choć dolegliwa, nie może być wprost utożsamiana z sankcją (zob. wyrok WSA w Gdańsku z 19 września 2012 r., sygn. akt I SA/Gd 602/12, Lex nr 1233240).

Nie ulega wątpliwości, że na gruncie ustawy o podatku akcyzowym obniżona stawka akcyzy na oleje opałowe, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 9, 10 i pkt 15 lit. a tej ustawy, ma charakter preferencyjny, czy wręcz ulgowy, w stosunku do wysokości akcyzy obciążającej analogiczne oleje służące do celów napędowych. Co więcej, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że „różnicowanie podatkowe dotyczące sprzedaży oleju związane z podziałem na napędowy i opałowy jest oparte na kryterium relewantnym z punktu widzenia społecznego i gospodarczego”, a ustawodawca może w tym wypadku swobodnie decydować o ulgach i zwolnieniach podatkowych, ponieważ o ich przedmiocie i zakresie nie decydują przesłanki prawne, ale ekonomiczne i społeczne (zob. wyrok TK z 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103; zob. też wyrok TK z 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47).

Oczywiście konieczne jest też, co nie budzi obiekcji żadnego z uczestników niniejszego postępowania, włącznie z sądem pytającym, obwarowanie sprzedaży oleju przeznaczonego wyłącznie do celów opałowych określonymi warunkami, których spełnienie obciążać będzie nie tylko nabywcę ulgowych wyrobów akcyzowych, ale także ich sprzedawcę. Służy to bowiem kontroli i ograniczeniu nadużyć podatkowych związanych z wykorzystaniem oleju opałowego do celów napędowych.

W przekonaniu sądu pytającego poważne wątpliwości co do konstytucyjności budzi jednak obciążenie zbywcy oleju opałowego wysoką stawką akcyzy w sytuacji niewywiązania się z obowiązku sporządzenia i przekazania w odpowiednim terminie miesięcznego zestawienia oświadczeń nabywców o wykorzystaniu oleju wyłącznie do celów opałowych. Sąd pytający uważa, że instytucja miesięcznego zestawienia oświadczeń nie jest ani koniecznym, ani skutecznym środkiem służącym do kontroli rzeczywistego zużycia oleju opałowego. Niezbędnym, efektywnym i wystarczającym instrumentem w tym względzie jest bowiem obowiązek odebrania i przechowywania przez zbywcę oświadczenia nabywcy o wykorzystaniu oleju wyłącznie do celów opałowych. To właśnie powiązanie zbyt dolegliwej sankcji z nieefektywnym i niepotrzebnym obowiązkiem sporządzenia i przekazania miesięcznych zestawień stosownych oświadczeń narusza, zdaniem sądu pytającego, zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy, wyprowadzony z art. 2 Konstytucji.

3.3. Instytucja miesięcznego zestawienia oświadczeń nabywców olejów o ich przeznaczeniu do celów opałowych.

Sporządzenie i przekazanie przez zbywcę do właściwego naczelnika urzędu celnego, w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano sprzedaży, miesięcznego zestawienia określonej treści oświadczeń nabywców o przeznaczeniu oleju wyłącznie do celów opałowych (art. 89 ust. 14 ustawy o podatku akcyzowym) jest jednym z trzech nałożonych na sprzedawcę obowiązków, których łączne spełnienie pozwala na uznanie, że sprzedaż oleju przeznaczonego do celów opałowych dokonana po preferencyjnych stawkach akcyzy odbyła się w warunkach uprawniających do zastosowania takiej stawki (zob. art. 8 ust. 2 pkt 3 ustawy o podatku akcyzowym).

Zgodnie z art. 89 ust. 15 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym miesięczne zestawienie oświadczeń w przypadku sprzedawcy, o którym mowa w ust. 14, powinno zawierać:

- a) imię i nazwisko albo nazwę oraz adres siedziby lub zamieszkania podmiotu przekazującego zestawienie;
- b) ilość i rodzaj oraz przeznaczenie wyrobów, których dotyczy oświadczenie;
- c) datę złożenia oświadczenia;
- d) datę i miejsce sporządzenia zestawienia oraz czytelny podpis osoby sporządzającej zestawienie;
- e) określenie liczby urządzeń grzewczych posiadanych przez nabywców, wynikającej ze złożonych przez nich oświadczeń;
- f) miejsce (adres), gdzie znajdują się urządzenia grzewcze wskazane w oświadczeniach;
- g) w przypadku oświadczeń, o których mowa w:

– ust. 5 pkt 1 – imię i nazwisko albo nazwę oraz adres siedziby lub miejsca zamieszkania, a także NIP, numer PESEL lub REGON składającego oświadczenie,

– ust. 5 pkt 2 – imię i nazwisko, adres miejsca zamieszkania oraz numer PESEL składającego oświadczenie.

Jak już wskazano wyżej, konsekwencją niewywiązania się sprzedawcy z obowiązku sporządzenia miesięcznego zestawienia oświadczeń oraz ich przekazania w określonym terminie jest zastosowanie stawki akcyzy określonej w art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym (art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym). Uznaje się bowiem, że ustawodawca w czytelny i jednoznaczny sposób wskazuje, iż niedochowanie chociażby jednego ze spoczywających na zbywcy obowiązków oznacza, że sprzedaż oleju korzystającego z preferencyjnej stawki akcyzy ze względu na przeznaczenie opałowe odbyła się bez zachowania warunków uprawniających

do zastosowania obniżonej stawki tego podatku (zob. wyrok WSA w Gdańsku z 19 września 2012 r., sygn. akt I SA/Gd 602/12). W orzecznictwie przyjmuje się, że art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym nie budzi wątpliwości interpretacyjnych (zob. wyroki WSA we Wrocławiu z 30 czerwca 2011 r.: sygn. akt I SA/Wr 566/11, Lex nr 1085390; sygn. akt I SA/Wr 567/11, Lex nr 1085391, oraz sygn. akt I SA/Wr 568/11, Lex nr 1085392).

W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, że miesięczne zestawienie oświadczeń, o którym mowa w art. 89 ust. 14 i 15 ustawy o podatku akcyzowym, jest dokumentem o charakterze formalnoprawnym, wtórnym w stosunku do oświadczenia składanego przez nabywcę i sporządzanym przez sprzedawcę na podstawie dokumentu o charakterze materialnoprawnym, jakim jest oświadczenie nabywców o przeznaczeniu oleju na cele opałowe (zob. L. Etel, P. Pietrasz, *Uwagi w przedmiocie konstytucyjności art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym*, „Przegląd Podatkowy” nr 10/2011, s. 33-34 i powołany tam wyrok WSA w Olsztynie z 11 maja 2011 r., sygn. akt I SA/OI 201/11, Lex nr 794838, a także wyrok WSA w Gdańsku z 15 listopada 2011 r., sygn. akt I SA/Gd 513/11, Lex nr 1143464).

Formalnopravny charakter miesięcznego zestawienia stosownych oświadczeń nie przekreśla jeszcze znaczenia tej instytucji z punktu widzenia rzetelności obrotu olejami opałowymi. Podstawowym obowiązkiem sprzedawcy oleju opałowego jest oczywiście odebranie od nabywcy oświadczenia o przeznaczeniu oleju wyłącznie na cele opałowe (art. 89 ust. 5 i n. ustawy o podatku akcyzowym). Ustawodawca nie nałożył jednak na zbywcę oleju opałowego obowiązku niezwłocznego przekazywania kopii powyższych oświadczeń do organu podatkowego w celu natychmiastowego informowania o dokonaniu sprzedaży wyrobów akcyzowych korzystających z preferencyjnych stawek.

Z perspektywy skutecznych mechanizmów kontroli wykorzystania oleju opałowego podstawowe znaczenie ma zatem obowiązek sporządzenia i przekazania przez sprzedawcę oleju opałowego w określonym terminie do organów podatkowych miesięcznego zestawienia stosownych oświadczeń. „Zestawienia oświadczeń są jedynym źródłem informacji przekazywanych przez dystrybutorów paliw opałowych do urzędów celnych, umożliwiającym wstępną analizę zawartych w nich danych bez potrzeby wszczynania uciążliwych dla przedsiębiorcy kontroli podatkowych” (odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 21316). Miesięczne zestawienia oświadczeń służą zawiadomieniu organów podatkowych nie tylko o dokonanej sprzedaży, ale zawierają także dane dotyczące nabywcy, miejsca i sposobu wykorzystania oleju, a więc informacje nie do przecenienia z punktu widzenia wstępnej analizy obrotu olejem przeznaczonym do celów opałowych. Organy podatkowe mogą naturalnie zawsze przeprowadzić na miejscu u każdego ze sprzedawców oleju opałowego kontrolę przechowywanych oświadczeń nabywców. Tego rodzaju kontrola przedłuża jednak procedurę i nie służy szybkiej i efektywnej weryfikacji rzetelności obrotu, jeśli nie jest poprzedzona wstępną selekcją danych. Nieprzekazanie czy też nieterminowe przekazanie do organu podatkowego miesięcznego zestawienia oświadczeń „uniemożliwia organowi bieżącą weryfikację prawidłowości wykorzystania wyrobu akcyzowego” (wyrok WSA w Opolu z 19 października 2011 r., sygn. akt I SA/Op 329/11).

W orzecznictwie przyjmuje się, że istotą miesięcznego zestawienia oświadczeń „jest umożliwienie sprawnej kontroli użycia przez nabywców paliw opałowych” (wyrok WSA w Gdańsku z 19 września 2012 r., sygn. akt I SA/Gd 602/12). Podkreśla się też, że „trudno uznać, że sporządzenie i przedłożenie zestawienia oświadczeń w terminie jest obowiązkiem ciężkim do zrealizowania, obłożonym nadmiernym formalizmem, skoro w tym samym czasie podatnik zobowiązany jest do złożenia deklaracji podatkowej” (wyrok WSA w Gliwicach z 18 maja 2012 r., sygn. akt III SA/GI 1564/11).

Zestawienie miesięcznych oświadczeń nabywców jest zatem dokumentem formalnoprawnym umożliwiającym organom podatkowym bieżącą kontrolę obrotu olejami przeznaczonymi do celów opałowych (zob. L. Etel, P. Pietrasz, *op.cit.*, s. 34). Obowiązek sporządzenia i przekazania takiego zestawienia pełni, wraz z obowiązkiem odebrania od zbywcy stosownego oświadczenia, istotną rolę w kontroli rzeczywistego zużycia oleju przeznaczonego do celów opałowych.

Podstawowym i koniecznym elementem kontroli obrotu olejem opałowym pozostaje obowiązek odebrania od nabywcy oleju oświadczenia o jego wykorzystaniu zgodnie z przeznaczeniem grzewczym. Nie ulega jednak wątpliwości, że powyższy obowiązek nie jest wystarczający do przeciwdziałania nadużyciom podatkowym wykorzystującym różnicowanie stawki akcyzy na olej, mogący służyć zarówno do preferowanego celu opałowego, jak i napędowego. Mechanizm efektywnej i szybkiej kontroli obrotu olejem opałowym gwarantuje bowiem także obowiązek przechowywania i udostępniania do kontroli stosownych oświadczeń nabywców oraz obowiązek sporządzenia i przekazania do organu podatkowego w określonym terminie miesięcznego zestawienia takich oświadczeń.

3.4. Ocena konstytucyjności art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym, w zakwestionowanym zakresie, z punktu widzenia zakazu nadmiernej ingerencji ustawodawcy – art. 2 Konstytucji.

Przechodząc do rozstrzygnięcia konstytucyjności art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym, w zakwestionowanym zakresie, z punktu widzenia zakazu nadmiernej ingerencji ustawodawcy wywiezionego z art. 2 Konstytucji, należy podkreślić, że ocenie podlegać będzie formalny aspekt korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej w oderwaniu od wkroczenia w jakiekolwiek prawa lub wolności konstytucyjne. Oznacza to, że ocena kwestionowanej regulacji sprowadzi się do sprawdzenia jej niezbędności, celowości, efektywności oraz ewentualnie nadmiernej dolegliwości.

Trybunał Konstytucyjny uznaje zatem za konieczne przypomnieć, że co do zasady nie jest powołany do kontrowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Dlatego też, aby obalić domniemanie konstytucyjności kwestionowanej regulacji, podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym powinien wykazać oczywiste przekroczenie przez ustawodawcę swobody regulacyjnej, a więc uprawdopodobnić w stopniu niebudzącym wątpliwości, że regulacja jest całkowicie nieuzasadniona, nieracjonalna i bezcelowa, lub też przewidziane instrumenty prawne są zupełnie niewłaściwe, niepotrzebne, nieskuteczne, albo też dolegliwe w stopniu rażącym i zbytecznym.

Sąd pytający zarzuca naruszenie przez art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym w zakresie, w jakim nakazuje stosować wysoką stawkę akcyzy, określoną w art. 89 ust. 4 pkt 1 tej ustawy, w sytuacji niespełnienia przez sprzedawcę oleju opałowego obowiązku sporządzenia i przekazania do właściwego naczelnika urzędu celnego, we właściwym terminie, miesięcznego zestawienia oświadczeń nabywców tego wyrobu o jego przeznaczeniu do celów opałowych, o którym mowa w art. 89 ust. 14 tej ustawy o podatku akcyzowym, zakazu nadmiernej ingerencji ustawodawcy wyprowadzonego z art. 2 Konstytucji.

Sąd pytający nie podważa zasadności celu zaskarżonej regulacji, który bez wątpliwości jest racjonalny i uzasadniony, zmierza bowiem do przeciwdziałania nadużyciom podatkowym w obrocie paliwowym, wykorzystującym zróżnicowanie stawki akcyzy na olej opałowy i napędowy. Sąd pytający kwestionuje jedynie efektywność (skuteczność) i zasadność oraz nadmierną dolegliwość (represyjność) środków przyjętych do realizacji powyższego celu.

W ocenie sądu pytającego, środkiem wystarczającym dla zapewnienia bezpieczeństwa obrotu olejem opałowym jest obowiązek odebrania przez sprzedawcę od nabywcy oświadczenia o przeznaczeniu oleju do celów opałowych. Natomiast obowiązek sporządzenia i przekazania w odpowiednim terminie organom podatkowym miesięcznego zestawienia takich oświadczeń jest środkiem niepotrzebnym, nieskutecznym i nadmiernie dolegliwym, szczególnie z perspektywy konsekwencji jego niedochowania.

Trybunał Konstytucyjny przystąpił zatem do rozważenia, czy sąd pytający uprawdopodobnił w stopniu niebudzącym wątpliwości brak efektywności ciężącego na sprzedawcy oleju opałowego obowiązku sporządzenia i przekazania do organów podatkowych w określonym terminie miesięcznego zestawienia oświadczeń nabywców takiego oleju o jego przeznaczeniu na cele opałowe (art. 89 ust. 14 ustawy o podatku akcyzowym), a także nadmierną dolegliwość w stopniu rażącym i zbytecznym konsekwencji związanych z niedochowaniem tego obowiązku (art. 89 ust. 16 w związku z art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym).

Jest oczywiste, że z punktu widzenia kontroli rzeczywistego zużycia oleju opałowego do celów zgodnych z przeznaczeniem, a więc wyłącznie grzewczych, nie jest istotny moment jego zakupu, ale wykorzystania do celów opałowych, czy też napędowych. Sam obowiązek sprzedawcy odbierania stosownych oświadczeń nabywców nie jest więc w praktyce skutecznym środkiem z punktu widzenia kontroli prawidłowości wykorzystania oleju opałowego. Nie jest on połączony z obowiązkiem bezpośredniego i natychmiastowego powiadomienia organów podatkowych o dokonaniu sprzedaży oleju do preferowanych podatkowo celów grzewczych. Konieczną wymianę informacji zapewnia dopiero cykliczne i terminowe przekazywanie organom podatkowym miesięcznego zestawienia oświadczeń nabywców oleju opałowego. Miesięczne zestawienie stosownych oświadczeń zawiera bowiem dane dotyczące nabywców oraz miejsca i sposobu planowanego użytkowania oleju, pozwalające na wstępne wytypowania podmiotów, u których należy przeprowadzić kontrolę rzeczywistego zużycia oleju opałowego. Naturalnie tę samą wiedzę organy podatkowe mogą posiadać, przeprowadzając każdorazowo żmudną i długotrwałą kontrolę u każdego ze sprzedawców oleju opałowego, analizując przechowywane na miejscu oryginały stosownych oświadczeń nabywców oleju.

Niewątpliwie termin przewidziany na przekazanie organom podatkowym miesięcznego zestawienia oświadczeń nabywców oleju opałowego, tj. do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano sprzedaży (art. 89 ust. 14 ustawy o podatku akcyzowym), jest na tyle długi, że w tym czasie może już dojść do użytkowania przez nabywcę oleju na cele sprzeczne z preferowanym podatkowo przeznaczeniem opałowym. Obowiązek przekazywania w określonym terminie miesięcznych zestawień stosownych oświadczeń nabywców

bezsposornie nie służy jednak bezpośredniej i natychmiastowej weryfikacji przez organy podatkowe pojedynczego wykorzystania oleju opałowego.

Miesięczne zestawienia oświadczeń są bowiem jedynym źródłem informacji przekazywanych przez sprzedawców oleju opałowego do organów podatkowych, umożliwiającym wstępną analizę zawartych w nich danych, a zatem wytypowanie, a następnie wykrycie nadużyć podatkowych przede wszystkim w nieporównywalnie większej skali tego zjawiska. Paradoksalnie do ogromnych nadużyć związanych z obrotem olejem opałowym nie dochodzi bowiem w momencie jego wykorzystania przez pojedynczego nabywcę do celów napędowych, ale właśnie w chwili dokonania sprzedaży takiego oleju. To fikcyjne sprzedaże oleju opałowego jako napędowego i fałszowanie dokumentacji takich sprzedaży stanowią główne źródło uszczuplenia dochodów państwa z tytułu podatku akcyzowego. Począwszy od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku aż do dzisiaj, budżet państwa traci z tytułu oszustw związanych ze sprzedażą oleju opałowego i jej dokumentacją znaczące kwoty dochodu w wymiarze niepozwalającym na lekceważenie tego zjawiska.

W tym też znaczeniu miesięczne zestawienie oświadczeń nabywców o wykorzystaniu oleju wyłącznie do celów opałowych jest ewidentnie niezbędnym i skutecznym elementem całego mechanizmu kontroli obrotu olejem opałowym – informującym organy podatkowe o dokonaniu preferencyjnej sprzedaży oleju opałowego oraz nabywcy takiego oleju, a także miejscu i sposobie jego planowanego użycia. Elementem, którego usunięcie osłabiłoby z całą pewnością cały mechanizm kontroli w stopniu trudnym do oszacowania.

Nie ulega też wątpliwości, że obowiązek dostarczania organom miesięcznych zestawień oświadczeń, chociaż żmudny, nie stanowi sam w sobie nadmiernej dolegliwości dla sprzedawcy oleju opałowego. Nie należy bowiem tracić z pola widzenia, że sprzedawca oleju opałowego jest z reguły podmiotem profesjonalnie wykonującym koncesjonowaną działalność gospodarczą związaną z obrotem paliwami ciekłymi. Olej opałowy jest zaliczany do paliw ciekłych, o których mowa w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, ze zm.; dalej: prawo energetyczne). Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 lit. a prawa energetycznego uzyskania koncesji wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami (w tym paliwami ciekłymi) lub energią, z wyłączeniem: obrotu paliwami stałymi, obrotu energią elektryczną za pomocą instalacji o napięciu poniżej 1 kV będącej własnością odbiorcy, obrotu paliwami gazowymi, jeżeli roczna wartość obrotu nie przekracza równowartości 100 000 euro, obrotu gazem płynnym, jeżeli roczna wartość obrotu nie przekracza równowartości 10 000 euro oraz obrotu ciepłem, jeżeli moc zamówiona przez odbiorców nie przekracza 5MW oraz obrotu benzyną lotniczą – w myśl art. 32 ust. 5 prawa energetycznego. Prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami wiąże się z natury rzeczy nie tylko ze szczególnymi obowiązkami podatkowymi, ale – co oczywiste z licznymi dodatkowymi obostrzeniami i obowiązkami, w tym technicznymi, mającymi na celu przede wszystkim zagwarantowanie bezpieczeństwa ludzi oraz ochronę środowiska (przykładowo nawet od osób eksploatujących urządzenia i instalacje na stacji paliw wymaga się posiadania kwalifikacji potwierdzonych szczególnymi świadectwami – zob. art. 54 prawa energetycznego). Sporządzanie i przekazywanie miesięcznego zestawienia oświadczeń można zatem postrzegać jako jeden z licznych ciężących na sprzedawcy obowiązków sprowadzających się do ewidencjonowania czynności związanych z wykonywaniem koncesjonowanej działalności gospodarczej.

W myśl kwestionowanego art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym, niedochowanie przez sprzedawcę obowiązku terminowego przekazywania miesięcznego zestawienia oświadczeń nabywców o wykorzystaniu oleju do celów opałowych oznacza w konsekwencji zastosowanie stawki podatku akcyzowego, o której mowa w art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym. Dochodzi zatem do zmiany przedmiotu opodatkowania akcyzą. Podatnikiem staje się sprzedawca, a przedmiotem opodatkowania sprzedaż wyrobów akcyzowych bez dochowania warunków uprawniających do zastosowania preferowanej niższej stawki akcyzy. Pociąga to za sobą także zmianę stawki samej akcyzy z preferowanej i niższej, czy wręcz ulgowej, na stosunkowo wysoką. Powyższa zamiana przedmiotu opodatkowania, a także stawki akcyzy odpowiada jednak ogólnej regule zawartej w art. 8 ust. 2 pkt 3 ustawy o podatku akcyzowym.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie sposób ocenić, czy konsekwencje niedochowania przez sprzedawcę oleju opałowego obowiązku terminowego przekazywania organom podatkowym miesięcznego zestawienia oświadczeń nabywców oleju o jego wykorzystaniu wyłącznie do celów opałowych są niewspółmiernie dolegliwe w stopniu rażącym lub zbytecznym, skoro sąd pytający nie wykazał nieefektywności oraz zbędności tego obowiązku.

Wysoka stawka akcyzy, o której mowa w art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym, jest logicznie powiązana z celem, któremu służy regulacja bezpieczeństwa i rzetelności obrotu olejem opałowym. Bezspornie rygorystyczne warunki stosowania preferencyjnych stawek akcyzy do sprzedaży oleju opałowego ma na celu skuteczną kontrolę obrotu tym paliwem, ograniczenie procederu wykorzystywania oleju opałowego niezgodnie

z jego przeznaczeniem, a przede wszystkim ograniczenie zjawiska oszustw podatkowych związanych ze sprzedażą tego oleju. Jest też oczywiste, że brak sankcjonowania niedochowania obowiązku terminowego przekazywania organom podatkowym miesięcznego zestawienia stosownych oświadczeń nabywców uniemożliwiłby osiągnięcie założonego przez ustawodawcę celu, tj. zapewnienie rzetelności obrotu olejem opałowym i ograniczenie nadużyć podatkowych uszczuplających w stopniu znaczącym dochody budżetu państwa.

Ponieważ przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie jest to, czy jakiś problem dałoby się uregulować lepiej albo inaczej (zob. wyrok z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07), to sąd pytający musi uprawdopodobnić w stopniu niebudzącym wątpliwości nieefektywność (nieskuteczność) czy zbyteczność przyjętych przez ustawodawcę środków, a w konsekwencji także ich rygoryzm w stopniu rażącym. W przypadku oceny użyteczności regulacji, jej pragmatycznej sprawności w zakresie realizacji założonego przez ustawodawcę celu, ciężar dowodu obciąża inicjatora postępowania przed TK.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny uznał, że sąd pytający nie wykazał zbędności oraz braku skuteczności nałożonego na sprzedawcę oleju opałowego obowiązku terminowego przekazywania organom podatkowym miesięcznego zestawienia stosownych oświadczeń nabywców takiego oleju (art. 89 ust. 14 ustawy o podatku akcyzowym), a także co za tym idzie zbytniego rygoryzmu, i to w stopniu rażącym i zbędnym, konsekwencji związanych z niedochowaniem powyższego obowiązku, przewidzianych w art. 89 ust. 16 w związku z art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym.

W niniejszej sprawie nie sposób zatem uznać, aby sąd pytający obalił domniemanie konstytucyjności art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym w zakwestionowanym zakresie.

Trybunał Konstytucyjny uznał tym samym, że art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym w zakresie, w jakim nakazuje stosować stawkę akcyzy określoną w art. 89 ust. 4 pkt 1 tej ustawy w przypadku niespełnienia przez sprzedawcę oleju opałowego obowiązku, wyrażonego w art. 89 ust. 14 tej ustawy, sporządzenia i przekazania do właściwego naczelnika urzędu celnego, w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano sprzedaży, miesięcznego zestawienia oświadczeń nabywców tego wyrobu akcyzowego o jego przeznaczeniu do celów opałowych, jest zgodny z wywodzonym z art. 2 Konstytucji zakazem nadmiernej ingerencji ustawodawcy.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

#### **Zdanie odrębne**

sędzi TK Teresy Liszcz

do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. akt P 24/12

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 11 lutego 2014 r. w sprawie o sygn. P 24/12, w którym Trybunał uznał, że art. 89 ust. 16 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626, ze zm.; dalej: ustawa o podatku akcyzowym) w zakresie, w jakim nakazuje stosować stawkę akcyzy określoną w art. 89 ust. 4 pkt 1 tej ustawy w przypadku niespełnienia przez sprzedawcę oleju opałowego obowiązku, wyrażonego w art. 89 ust. 14 tej ustawy, sporządzenia i przekazania do właściwego naczelnika urzędu celnego, w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano sprzedaży, miesięcznego zestawienia oświadczeń nabywców tego wyrobu akcyzowego o jego przeznaczeniu do celów opałowych, jest zgodny z, wywodzonym z art. 2 Konstytucji, zakazem nadmiernej ingerencji ustawodawcy.

Nie zgadzam się z tym rozstrzygnięciem, uważam bowiem, że zaskarżony przepis jest ewidentnie niezgodny z art. 2 Konstytucji – z wyprowadzaną z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadą adekwatności reakcji państwa na naruszenie prawa przez jednostkę – i nadmiernie ingeruje w jej sferę chronioną.

#### **UZASADNIENIE**

1. Punktem wyjścia mojej oceny zaskarżonego przepisu jest stwierdzenie, że zastosowanie stawki akcyzy, określonej w art. 89 ust. 4 ustawy o podatku akcyzowym, w związku z niewykonaniem przez sprzedawcę oleju do celów opałowych obowiązku terminowego sporządzenia i dostarczenia właściwemu organowi miesięcznego zestawienia oświadczeń nabywców tego oleju, nie oznacza, jak uznaje w istocie Trybunał, cofnięcia preferencji

(przywileju) i powrót do podstawowej (normalnej) stawki, lecz stanowi dolegliwą sankcję pieniężną dla sprzedawcy. O powrocie do podstawowej (niepreferencyjnej) stawki można byłoby mówić wtedy, gdyby akcyzę w tej podstawowej (wyższej stawce) miał uiścić nabywca oleju. Tymczasem to sprzedawca, jako płatnik podatku akcyzowego, jest zobowiązany odprowadzić do urzędu skarbowego podatek akcyzowy zgodnie ze stawką podstawową, podczas gdy od nabywcy, który złożył oświadczenie o przeznaczeniu oleju do celów opałowych, pobrał on w cenie oleju podatek według stawki preferencyjnej.

Różnicę w wysokości podatku sprzedawca musi pokryć z własnych środków. A różnica ta jest niebagatelna. Z porównania preferencyjnych stawek akcyzy na olej przeznaczony do celów opałowych, określonych w art. 89 ust. 1 pkt 9-15 ustawy o podatku akcyzowym, i stawek podstawowych, określonych w art. 89 ust. 4 pkt 1 tejże ustawy, wynika, że stawki podstawowe są nawet ponad 8-krotnie wyższe od stawek preferencyjnych. Nie ulega wątpliwości, że w takim stanie rzeczy obowiązek zapłaty podatku akcyzowego według podstawowej stawki jest dla sprzedawcy dolegliwą sankcją ekonomiczną.

2. Uzasadnieniem dla zróżnicowania stawek podatku akcyzowego na niektóre wyroby akcyzowe, w tym w szczególności na olej energetyczny, jest ich przeznaczenie. Preferencyjna stawka zastała przewidziana dla tych wyrobów pod warunkiem, że zostaną przeznaczone na cele, które ustawodawca chce szczególnie chronić – w rozpatrywanym przypadku – oleju energetycznego, chodzi o przeznaczenie go do celów opałowych, a więc pośrednio o ochronę materialnych podstaw bytu rodziny. Ze względu na ten cel ustawodawca zdecydował się ograniczyć swoje wpływy z tytułu podatku akcyzowego, który stanowi podstawowy składnik ceny wszystkich wyrobów akcyzowych.

Aby zapobiec nadużywaniu preferencyjnej stawki akcyzy na olej przez zastosowanie jej przy sprzedaży oleju, którego deklarowanym przeznaczeniem jest opalanie (ogrzewanie), a który faktycznie jest wykorzystywany jako paliwo napędowe, ustawodawca obarczył przede wszystkim sprzedawcę szeregiem obowiązków o charakterze biurokratycznym. Po pierwsze, z mocy art. 89 ust. 5 ustawy o podatku akcyzowym, sprzedawca jest obowiązany do pobrania od nabywcy pisemnego oświadczenia, że kupowany olej jest przeznaczony do celów opałowych (lub do odsprzedaży z przeznaczeniem do celów opałowych); treść tego oświadczenia powinna odpowiadać szczegółowym wymaganiom określonym w ustawie i musi być ono przechowywane przez sprzedawcę przez okres 5 lat. Po wtóre, z mocy art. 89 ust. 14 ustawy o podatku akcyzowym, sprzedawca ma obowiązek sporządzić i przekazać do właściwego naczelnika urzędu celnego miesięczne zestawienie tych oświadczeń w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano sprzedaży oleju do celów grzewczych.

Sankcją naruszenia jednej bądź drugiej powinności jest, wynikający z art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym, obowiązek zapłaty akcyzy od sprzedanego w danym czasie oleju według „podstawowej” (czyli wyższej stawki).

Przedmiotem wątpliwości konstytucyjnej pytającego sądu jest art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym w zakresie, w jakim nakazuje sankcjonować w ten sposób obowiązek sporządzenia i terminowego przekazania do właściwego naczelnika urzędu celnego, miesięcznego zestawienia oświadczeń nabywców oleju do celów opałowych. Zdaniem sądu, wysokość stawki akcyzy, jaką nakazuje w tej sytuacji stosować kwestionowany przepis stanowi sankcję podatkową, stosowaną niezależnie od winy podatnika i od innych okoliczności naruszenia przez niego owego sprawozdawczego obowiązku i bez koniecznego związku z *ratio legis* tego przepisu, którą jest zapobieganie wykorzystywaniu oleju obłożonego niższą akcyzą niezgodnie z przeznaczeniem, ze szkodą dla budżetu państwa.

Sankcja ta, zdaniem sądu, jest nieproporcjonalnie dolegliwa i narusza przez to zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Podzielałam w tej sprawie stanowisko pytającego sądu. Obowiązek sporządzenia zestawienia oświadczeń nabywców oleju o jego przeznaczeniu do celów grzewczych nie jest bezpośrednio związany ze sprzedażą tego produktu ani z powstaniem obowiązku podatkowego. Zgadzałam się z poglądem, że zestawienie to jest dokumentem o charakterze formalnoprawnym (informacyjnym), wtórnym w stosunku do samych oświadczeń, które są podstawą ustalenia preferencyjnej stawki akcyzy (tak trafnie, moim zdaniem, WSA w Olsztynie w wyroku z 11 maja 2011 r., sygn. akt I SA/OI 201/11, Lex nr 794838).

Dokument ten ma na celu ułatwienie przeprowadzenia kontroli prawidłowości stosowania tej stawki, w szczególności kontroli nabywców. Należy podkreślić, że i bez tego zestawienia możliwe jest przeprowadzenie kontroli, na podstawie przechowywanych przez sprzedawcę oświadczeń nabywców, ale jest ono niewątpliwie utrudnione.

Pragnę podkreślić, że nie kwestionuję (podobnie, zresztą, jak i pytający sąd) samego obowiązku sporządzania i przekazywania przez sprzedawców owych zestawień, który dla profesjonalnego przedsiębiorcy trudniącego się sprzedażą paliw, jako działalnością koncesjonowaną, w normalnej sytuacji nie jest, moim zdaniem, zbyt uciążliwy.

Uważam natomiast, że sankcja, którą jest zagrożone naruszenie tego obowiązku, narusza wyprowadzany z art. 2 Konstytucji zakaz nadmiernej ingerencji państwa w chronioną sferę podmiotu prywatno-prawnego (określony inaczej jako zasada adekwatności reakcji państwa).

Naruszenie zasady adekwatności reakcji państwa występuje w tym przypadku w dwóch aspektach:

Po pierwsze, sankcja administracyjna w postaci zapłaty różnicy w wysokości akcyzy dotyka sprzedawcę w całkowitym oderwaniu zarówno od skutków tego naruszenia, jak i od jego winy. Podstawowa (w istocie sankcyjna w tym przypadku) stawka akcyzy obowiązuje w każdym przypadku spóźnienia się, chociażby jednodniowego, z dostarczeniem wykazu oświadczeń, niezależnie od tego, że nabywcy złożyli prawidłowe i zgodne z prawem oświadczenie, a zakupiony przez nich olej został rzeczywiście wykorzystany do celów grzewczych.

Nie jest to więc sankcja za jakiegokolwiek naruszenie prawa przy sprzedaży tego wyrobu akcyzowego, czy obliczaniu akcyzy, a tylko za naruszenie czysto sprawozdawczego obowiązku, nałożonego przez państwo celem ułatwienia pracy właściwym urzędom. Przy tym sprzedawca nie ma żadnej możliwości uwolnienia się od niej przez wykazanie, że do niesporządzenia zestawienia lub niezachowania terminu jego przedłożenia właściwemu organowi doszło w następstwie przyczyn niezależnych od niego, nawet gdy przyczyną była siła wyższa. Nie przewidują bowiem żadnych „kontratypów” dla tej odpowiedzialności ani przepisy ustawy o podatku akcyzowym, ani ordynacja podatkowa czy inne ogólne przepisy prawa administracyjnego.

Takie ukształtowanie sankcji administracyjnych, na zasadzie absolutnej odpowiedzialności, kwestionował w wielu swoich wcześniejszych wyrokach Trybunał Konstytucyjny. Już w jednym z pierwszych orzeczeń dotyczących kwestii kar administracyjnych, jakim jest orzeczenie z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93 (OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5) Trybunał stwierdził, że w prawie publicznym sankcja pieniężna jest stosowana w celu „zmobilizowania podmiotów, na których ciążyą obowiązki niepieniężne, do terminowego i prawidłowego wykonania tych obowiązków”. Dodał przy tym jednak, że „W odniesieniu do kary administracyjnej dla jej wymierzenia musi bowiem wystąpić subiektywny element zawinienia. Podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi więc mieć możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności. Nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego jest, mechaniczne i rygorystyczne uregulowanie sytuacji prawnej zobowiązanego”.

Późniejsze orzecznictwo Trybunału w sprawie sankcji administracyjnych nie jest wprawdzie jednolite i konsekwentne, jednak w orzeczeniach z ostatnich lat przeważa, moim zdaniem, stanowisko, że odpowiedzialność administracyjna nie może mieć charakteru absolutnego i jej regulacja musi zawierać prawne gwarancje ochrony interesu osoby pociąganej do odpowiedzialności, a w szczególności możliwość egzoneracji (zob. np. wyrok z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134).

Drugi aspekt naruszenia zasady adekwatności reakcji państwa w tej sprawie polega na nadmiernej dolegliwości ekonomicznej, jaką stanowi obowiązek zapłaty akcyzy w wysokości nawet ponad ośmiokrotnie wyższej, od tej którą uiścił nabywca w cenie oleju. Zaskarżone przepisy nie dają przy tym właściwemu organowi żadnej możliwości miarkowania tej odpowiedzialności w zależności od okoliczności sprawy, np. ze względu na nieznaczne przekroczenie terminu złożenia zestawienia, bądź ze względu na sytuację majątkową podatnika. Takie ukształtowanie pieniężnych sankcji administracyjnych też było przedmiotem oceny w orzeczeniach TK, chociażby w wyroku z 15 października 2013 r., sygn. P 26/11 (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99), którym Trybunał uznał za niezgodny z art. 2 Konstytucji przepis ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, ze zm.) z tego powodu, że przewidywał, niepodlegającą miarkowaniu, karę pieniężną w wysokości 10 tys. zł za nieterminowe przekazanie zbiorczego zestawienia danych o odpadach.

Biorąc pod uwagę obydwie wskazane aspekty sankcji w postaci podstawowej (czyli wyższej) akcyzy, można stwierdzić, że element represji przeważa w niej nad funkcjami prewencyjnymi i kompensacyjnymi, właściwymi dla sankcji administracyjnych.

Jest sprawą notoryjnie znaną, że w obrocie olejami, które mogą mieć różne przeznaczenie, decydujące o wysokości stawki podatku akcyzowego, występują poważne nadużycia, szkodzące interesom fiskalnym państwa. Konieczna walka z tymi nadużyciami musi jednak być prowadzona przez państwo z poszanowaniem praw jednostki. Warto też zauważyć, że nadużycia występują głównie po stronie nabywców paliwa, a ciężarem zapobiegania im obarcza się w przeważającym stopniu sprzedawców, których poza tym „karze” się ekonomicznie za naruszenie pewnych obowiązków o charakterze instrumentalnym także wtedy, gdy nie ma wątpliwości, że nie doszło do żadnego nadużycia i nie ucierpiał interes finansowy państwa. Takich rozwiązań prawnych nie można, moim zdaniem, uznać również za zgodne z zasadą sprawiedliwości.

Z tych względów czułam się w obowiązku złożyć powyższe zdanie odrębne.

## 10

**WYROK**  
z dnia 12 lutego 2014 r.  
**Sygn. akt K 23/10\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

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

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, na rozprawach w dniach 20 grudnia 2012 r. i 12 lutego 2014 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

- 1) art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7, ze zm.) w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, oraz art. 5 ust. 5 i 6 tej ustawy z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 5 ust. 3b ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, z zasadą proporcjonalności wywiedzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 5 ust. 3b ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2012 r. poz. 1228 i 1548) w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą proporcjonalności.**

Ponadto 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 w pozostałym zakresie.**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 24 lutego 2014 r. w Dz. U. poz. 236.



## UZASADNIENIE

## I

1. Prokurator Generalny (dalej także: wnioskodawca) 19 listopada 2010 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7, ze zm.; dalej: ustawa alimentacyjna lub zakwestionowana ustawa) w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, oraz art. 5 ust. 5 i 6 zakwestionowanej ustawy są niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu wniosku wnioskodawca wskazał, odnosząc się do brzmienia przepisów obowiązujących w chwili jego składania, że zgodnie z art. 3 ust. 5 zakwestionowanej ustawy organ właściwy wierzyciela ma obowiązek wystąpić z wnioskiem do organu właściwego dłużnika o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego, w wypadku gdy osoba uprawniona do alimentów wystąpi z wnioskiem o podjęcie działań z powodu bezskuteczności egzekucji oraz wypadku gdy przyznano osobie uprawnionej świadczenie z funduszu alimentacyjnego. Następnie organ właściwy dłużnika przekazuje komornikowi sądowemu informacje mające wpływ na skuteczność prowadzonej egzekucji, w szczególności informacje zawarte w wywiadzie alimentacyjnym i w oświadczeniu majątkowym dłużnika (art. 5 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 zakwestionowanej ustawy). W wypadku gdy powodem niewywiązywania się dłużnika z obowiązku alimentacyjnego jest brak zatrudnienia, zostaje on zobowiązany do zarejestrowania się jako bezrobotny albo poszukujący pracy, zaś organ właściwy dłużnika informuje właściwy powiatowy urząd pracy o potrzebie jego aktywizacji zawodowej (art. 5 ust. 2 pkt 1 i 2 zakwestionowanej ustawy).

W zakwestionowanym art. 5 ust. 3 ustawy alimentacyjnej określono tryb postępowania, gdy dłużnik alimentacyjny uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu środowiskowego lub odmówił złożenia oświadczenia majątkowego (pkt 1), odmówił zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy (pkt 2), bez uzasadnionej przyczyny – w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – odmówił przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, wykonywania prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac na zasadach robót publicznych albo udziału w szkoleniu, stażu lub przygotowaniu zawodowym dorosłych (pkt 3). W takich wypadkach organ właściwy dłużnika jest zobowiązany złożyć wniosek o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 k.k. (uporczywe uchylanie się od alimentacji) oraz skierować wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego.

Prokurator Generalny wskazał, że zgodnie z art. 5 ust. 5 zakwestionowanej ustawy, starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie wniosku, o którym mowa w art. 5 ust. 3 tej ustawy. Zwrot zatrzymanego prawa jazdy – w myśl art. 5 ust. 6 zakwestionowanej ustawy – następuje na wniosek organu właściwego dłużnika, gdy dłużnik umożliwi przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego, złoży oświadczenie majątkowe, zarejestruje się jako bezrobotny albo poszukujący pracy, podejmie pracę albo formę aktywizacji zawodowej zaproponowanej przez powiatowy urząd pracy.

W dalszej części wniosku Prokurator Generalny przypomniał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2009 r., sygn. P 46/07 (OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 126), w którym Trybunał uznał, że art. 5 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732, ze zm.; dalej: ustawa z 2005 r.) jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wnioskodawca wskazał, że w wyroku tym Trybunał wyraźnie zaznaczył, że po stwierdzeniu niekonstytucyjności norm zawartych w art. 5 ustawy z 2005 r., odnoszących się do instytucji zatrzymania prawa jazdy, nadal w porządku prawnym będą obowiązywały analogiczne – w stosunku do uznanych za niekonstytucyjne – normy zawarte w art. 5 ust. 3 pkt 3, ust. 5 i 6 zakwestionowanej ustawy.

Mając na uwadze powołane w uzasadnieniu wyroku o sygn. P 46/07 motywy orzeczenia, które, zdaniem Prokuratora Generalnego, zachowują aktualność w odniesieniu do regulacji zawartych w art. 5 ust. 3, 5 i 6 zakwestionowanej ustawy, Prokurator skierował do TK wnioski o uznanie tych unormowań za niezgodne z wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności.

W jego ocenie, cel zakwestionowanej regulacji, jakim jest zapewnienie osobom uprawnionym do alimentów skuteczności w egzekwowaniu tego świadczenia, nie pozostaje w adekwatnym związku ze stosowaniem nakazu zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu. Prokurator Generalny wskazał, że prawo jazdy jest dokumentem potwierdzającym umiejętność prowadzenia pojazdów, co może mieć niekiedy istotne znaczenie podczas poszukiwania bądź wykonywania określonej pracy. Tym samym jego zatrzymanie może wpłynąć na brak możliwości zarobkowych osoby zobowiązanej do alimentacji, a to przekłada się bezpośrednio na możliwość wywiązywania się przez nią z długu alimentacyjnego. Zdaniem Prokuratora, nie zawsze więc, jak się

powszechnie przyjmuje, zatrzymanie prawa jazdy oznacza pozbawienie dłużnika alimentacyjnego „przywileju” prowadzenia pojazdów.

W ocenie Prokuratora Generalnego, zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu nie spełnia przesłanki niezbędności ograniczenia praw i wolności. Trudno bowiem uznać, że środek ten jest niezbędny do zapewnienia świadczenia osobom uprawnionym do alimentów, w sytuacji gdy ze względów oczywistych nie znajduje on zastosowania wobec dłużników, którzy takim dokumentem się nie legitymują. W konsekwencji należy uznać, że art. 5 ust. 3 zakwestionowanej ustawy w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że nie spełnia kryteriów koniecznych dla realizacji zasady proporcjonalności.

W ocenie Prokuratora Generalnego, zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji należy odnieść także do art. 5 ust. 5 ustawy alimentacyjnej, w którym wskazano organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, a także do art. 5 ust. 6 zakwestionowanej ustawy, określającego tryb i warunki zwrotu zatrzymanego prawa jazdy. W wypadku uznania przez Trybunał niekonstytucyjności art. 5 ust. 3 ustawy alimentacyjnej, z porządku prawnego powinny zostać wyeliminowane ust. 5 i 6 tego artykułu, gdyż normy w nich zawarte staną się wówczas tzw. normami pustymi.

2. W piśmie z 22 sierpnia 2011 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, wnosząc 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) z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu zakwestionował prawidłowość konstrukcji złożonego przez Prokuratora Generalnego wniosku ze względu na powołanie jako jedyne wzorca kontroli art. 31 ust. 3 Konstytucji. W jego ocenie, przepis ten nie może stanowić całkowicie samodzielnego wzorca kontroli. Co więcej, we wniosku nie wspomniano o żadnym konstytucyjnym prawie ani żadnej wolności dłużnika alimentacyjnego, które miałyby być poddane nieproporcjonalnemu ograniczeniu przez ustawodawcę. W szczególności za takie prawo nie może być uznana, doznająca – zdaniem wnioskodawcy – uszczerbku „możliwość zarobkowa osoby zobowiązanej do alimentacji” ani „możliwość wywiązywania się przez nią z długu alimentacyjnego”.

Dostrzeżonego braku nie rekompensuje wskazanie przez Prokuratora Generalnego, że zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego jest podyktowane koniecznością ochrony osób uprawnionych do alimentów. W ten sposób, zdaniem Marszałka Sejmu, nastąpiło jedynie określenie, jaka wartość konstytucyjna leżała u podstaw wprowadzonego ograniczenia ustawowego. Niezidentyfikowanie przez wnioskodawcę, w jakie konstytucyjne prawo lub w jaką wolność jednostki nadmiernie ingerują kwestionowane normy, wyklucza – zdaniem Marszałka Sejmu – ustalenie, czy art. 31 ust. 3 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Marszałek Sejmu zauważył ponadto, że skonfrontowanie brzmienia przepisów ustawy alimentacyjnej z zarzutami przytoczonymi w uzasadnieniu wniosku wskazuje, że intencją Prokuratora Generalnego jest wyeliminowanie z obrotu prawnego nie tylko instytucji zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, ale także wszelkich innych przepisów ustawy, które się do niej odnoszą. Taki sposób ukształtowania zakresu zaskarżenia jest, w ocenie Marszałka Sejmu, wadliwy. Prawidłowa i skuteczna jest taka budowa wniosku, która respektuje wymóg odniesienia zarzutów i wspierającego je uzasadnienia do tej części aktu normatywnego, w której zakodowane są niekonstytucyjne normy, a nie jedynie pochodne względem nich regulacje.

Marszałek Sejmu zakwestionował dopuszczalność występowania z wnioskiem o objęcie zakresem kontroli Trybunału Konstytucyjnego przepisów, których treść nie nasuwa zastrzeżeń pod względem konstytucyjności, jedynie pozostaje w pewnym związku z wadliwą, niekonstytucyjną, zdaniem wnioskodawcy, regulacją. W jego ocenie, uchylanie przepisów pustych (martwych) nie mieści się w granicach kognicji Trybunału, lecz stanowi domenę ustawodawcy (np. wyroki TK z: 30 października 2006 r., sygn. P 10/06; 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07; 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09).

Ponadto Marszałek Sejmu wskazał na wątpliwości co do sposobu ustalenia, który spośród przepisów w różnym stopniu i zakresie odnoszących się do kwestionowanej przez Prokuratora Generalnego instytucji prawnej powinien stanowić przedmiot oceny Trybunału. W ocenie Marszałka Sejmu, z uwagi na wskazany wzorzec kontroli, ocenie konstytucyjności powinien podlegać przepis, którego stosowanie prowadzi do ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Spośród zakwestionowanych we wniosku przepisów, zdaniem Marszałka Sejmu, może nim być jedynie art. 5 ust. 5 zakwestionowanej ustawy, który ustanawia normę kompetencyjną dla starosty do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego. Pozostałe przepisy, tj. art. 5 ust. 3 ustawy alimentacyjnej, nakładający na organ właściwy dłużnika obowiązek skierowania wniosku do starosty o zatrzymanie prawa jazdy, oraz art. 5 ust. 6 zakwestionowanej ustawy ustalający przesłanki zwrotu prawa jazdy

mają treść nieadekwatną względem zasady proporcjonalności. Wnioskodawca nie sprecyzował ponadto, na czym miałyby polegać ich niezgodność z Konstytucją. Nie sformułował zarzutu naruszenia sprawiedliwej procedury, który mógłby przemawiać za objęciem kontrolą wszystkich zakwestionowanych we wniosku przepisów.

W konsekwencji powyższych ustaleń Marszałek Sejmu przyjął, że dodatkową przesłanką umorzenia w zakresie dotyczącym zgodności art. 5 ust. 5 i 6 zakwestionowanej ustawy jest art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

W uzasadnieniu Marszałek Sejmu odniósł się również do skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 46/07, przyjmując, że wyrok ten nie wpłynął na dalsze pozostawanie w obrocie prawnym art. 5 ust. 5 zakwestionowanej ustawy, ani też nie może stanowić podstaw umorzenia niniejszego postępowania z uwagi na zasadę *ne bis in idem*. Zdaniem Marszałka Sejmu, konstatacja ta nie przesądza jednak definitywnie celowości kontroli konstytucyjności w granicach zakreślonych we wniosku Prokuratora Generalnego. Ocena istnienia takiej potrzeby – rozpatrywanej w kategoriach pragmatycznych – w zasadniczym stopniu powinna uwzględniać sferę skutków faktycznych, jakie wywołał wskazany wyrok Trybunału, oraz tych, jakie mogą być następstwem potencjalnego stwierdzenia niekonstytucyjności art. 5 ust. 5 ustawy alimentacyjnej.

Marszałek Sejmu wskazał w tym kontekście na wyrażony w orzecnictwie TK pogląd, zgodnie z którym uchylene niekonstytucyjnej normy tożsamej z zawartą w innym przepisie niż poddany kontroli nie pozostaje bez wpływu na sposób jego interpretowania (zob. wyrok z 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06). Z dokonanej przez Marszałka Sejmu analizy orzecznictwa sądowego wynika, że powszechną praktyką stało się odmawianie zastosowania art. 5 ust. 5 zakwestionowanej ustawy uznawanego przez sądy za niezgodny z Konstytucją. Organy wymiaru sprawiedliwości, kierując się motywami wyroku TK wydanego w sprawie o sygn. P 46/07, samodzielnie weryfikują *in casu* proporcjonalność środka, jakim jest zatrzymanie prawa jazdy.

3. W piśmie z 23 lipca 2012 r. Prokurator Generalny zmodyfikował swój wniosek, wnosząc o stwierdzenie, że art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej, w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, jest niezgodny z zasadą proporcjonalności wywiedzioną z art. 2 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w odniesieniu do art. 5 ust. 3, 5 i 6 zakwestionowanej ustawy – w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2011 r., na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z powodu utraty mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów.

W piśmie tym Prokurator Generalny zwrócił uwagę na zmiany legislacyjne, jakie miały miejsce po wejściu w życie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. Nr 205, poz. 1212; dalej: ustawa zmieniająca z 2011 r.). Na mocy tej ustawy w art. 5 ustawy alimentacyjnej nowe brzmienie nadano ust. 3, 5 i 6. Wprowadzono do niego także nowe regulacje przez dodanie ust. 3a i 3b.

Prokurator Generalny wskazał, że z art. 4 i art. 5 ustawy zmieniającej z 2011 r. wynika, że wnioski skierowane do starosty przed 1 stycznia 2012 r. w sprawach, w których nie została wydana decyzja ostateczna, będą zwrócone organowi właściwemu dłużnika, w celu przeprowadzenia postępowania na zasadach i w trybie przewidzianych w ustawie alimentacyjnej w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 2011 r. Pozwoliło to przyjąć, że przepisy zakwestionowane we wniosku Prokuratora Generalnego z 19 listopada 2010 r. nie będą już stosowane, a przez to utraciły moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Wydanie orzeczenia w trybie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK nie jest zaś konieczne, albowiem uchylone przepisy nie ingerowały w konstytucyjne prawa i wolności jednostki, co uzasadnia umorzenie postępowania w zakresie kontroli konstytucyjności art. 5 ust. 3, 5 i 6 zakwestionowanej ustawy w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2011 r.

Prokurator Generalny wskazał, że skierowany do TK wniosek o uznanie za niekonstytucyjny art. 5 ust. 3b zakwestionowanej ustawy zmierza w istocie do eliminacji z porządku prawnego całej instytucji zatrzymania prawa jazdy z powodu uchylania się dłużnika alimentacyjnego od zobowiązań, bez względu na sposób uregulowania trybu zatrzymania i zwrotu prawa jazdy. Prokurator przyjął jednak, że trudno byłoby formułować zarzuty niekonstytucyjności wobec wszystkich przepisów bądź tych, które są jedynie konsekwencją przepisu kluczowego, na podstawie którego wszczynana jest procedura zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu. Z tego względu ograniczył zakres zaskarżenia jedynie do zbadania konstytucyjności podstawowego przepisu dla instytucji zatrzymania prawa jazdy, jakim jest art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, ponieważ przepis ten reguluje rozpoczęcie całej procedury zatrzymania prawa jazdy. W wypadku uznania przez Trybunał Konstytucyjny zakwestionowanej normy za niekonstytucyjną, rolą ustawodawcy będzie wyeliminowanie z porządku prawnego pozostałych przepisów, tj. art. 5 ust. 5 i 6 zakwestionowanej ustawy, albowiem normy w nich zawarte staną się wówczas tzw. normami pustymi.

Wskazując na niekonstytucyjność art. 5 ust. 3b zakwestionowanej ustawy, Prokurator Generalny ponownie powołał się na uzasadnienie wyroku TK o sygn. P 46/07. W jego ocenie, z wyroku tego wynika, że Trybunał stwierdził naruszenie przez art. 5 ustawy z 2005 r., regulujący instytucję zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji z tego powodu, iż nie służyła ona realizacji podstawowego celu ustawy, tj. zapewnieniu skuteczności w egzekwowaniu należności alimentacyjnych. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nieuprawniona byłaby taka interpretacja powoływanego wyroku, zgodnie z którą stan konstytucyjności może być osiągnięty przez doprecyzowanie przepisów i zmianę procedury zatrzymania prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym z pozostawieniem w porządku prawnym samej instytucji. Naruszenie zasady proporcjonalności przez art. 5 ustawy z 2005 r. Trybunał wiązał bowiem ze „zbędnością” tej instytucji w tym znaczeniu, że przymuszenie do realizacji obowiązków alimentacyjnych powinno być wykonane z zastosowaniem środków mniej uciążliwych dla zobowiązanego. Tymczasem taka nieuprawniona interpretacja legła u podstaw ustawy zmieniającej.

Prokurator Generalny podkreślił, że w związku z tym, iż jego wniosek zmierza do wyeliminowania z obrotu prawnego instytucji zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, za zbędne należy uznać rozważania odnoszące się do zasad i trybu zatrzymania i zwrotu prawa jazdy.

W dalszej kolejności Prokurator Generalny odniósł się do dokonanej w piśmie z 23 lipca 2012 r. modyfikacji wzorca kontroli, z art. 31 ust. 3 (który stanowił wzorzec kontroli w sprawie o sygn. P 46/07) na art. 2 Konstytucji. Prokurator Generalny, wskazując, iż trudno byłoby uznać przymuszenie dłużnika do realizacji obowiązku alimentacyjnego przez użycie środka w postaci zatrzymania prawa jazdy za ograniczenie konstytucyjnie chronionego prawa lub wolności, przyjął, że adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonego przepisu w aspekcie zasady proporcjonalności, jest art. 2 Konstytucji. W związku z tym, przywołał orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym w sytuacji, gdy dochodzi do ingerencji w pozycję prawną jednostki, ale nie przez ograniczenie jej konstytucyjnych praw i wolności, należy odwołać się do zasady demokratycznego państwa prawnego i wywodzonej z niej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, łączonej z zasadą proporcjonalności (zob. wyrok TK z: 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34). Wywodzenie zasady proporcjonalności z zasady demokratycznego państwa prawnego, zarówno przed jak i po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., zachowuje bowiem swoją aktualność w orzecznictwie Trybunału.

W ocenie Prokuratora Generalnego, naruszenia zasady proporcjonalności, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego, należy upatrywać w tym, że ustawodawca nie zachował adekwatności między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami wynikającymi dla jednostki (proporcjonalność *sensu stricto*). Prokurator Generalny wskazał, że instytucja zatrzymania prawa jazdy jest stosowana wobec osób, które nie wywiązują się ze zobowiązań alimentacyjnych, a egzekucja należności z tego tytułu jest bezskuteczna. Uprawniony jest zatem pogląd, że zastosowanie tej instytucji ma spowodować (pośrednio bądź bezpośrednio) wywiązywanie się dłużników z nałożonego na nich obowiązku alimentacyjnego, a środkiem, który ma służyć osiągnięciu tego celu, jest czasowe pozbawienie prawa jazdy. W ocenie wnioskodawcy, czasowe pozbawienie dłużnika alimentacyjnego uprawnienia do prowadzenia pojazdów pozostaje w irrelevantnym związku z podstawowym celem, jakim powinno być zapewnienie skuteczności w egzekwowaniu świadczeń alimentacyjnych. Brak adekwatności zastosowanego środka do celu, jaki zamierzał osiągnąć ustawodawca, jest szczególnie widoczny w razie zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, który wywiązuje się z obowiązku alimentacyjnego, ale nie czyni tego w pełnym zakresie (art. 5 ust. 3a zakwestionowanej ustawy).

Podsumowując, Prokurator uznał, że cel, jakim jest zapewnienie osobom uprawnionym do alimentów skuteczności w egzekwowaniu tego świadczenia, nie pozostaje w adekwatnym związku ze stosowaniem nakazu zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego.

Prokurator Generalny powtórzył także argumentację zawartą we wniosku z 19 listopada 2010 r. dotyczącą tego, że zatrzymanie prawa jazdy nie jest jedynie pozbawieniem dłużnika alimentacyjnego „przywileju” prowadzenia pojazdów, ponieważ może mieć także wpływ na brak możliwości zarobkowych osoby zobowiązanej do alimentacji, co przekłada się na możliwość wywiązywania się przez nią z długu alimentacyjnego. Przywołał także zawarte we wniosku z 19 listopada 2010 r. argumenty uzasadniające stwierdzenie, iż zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu nie jest środkiem niezbędnym dla zapewnienia świadczenia osobom uprawnionym do alimentów.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, bez wpływu na zasadność zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności pozostają natomiast rozwiązania uprawniające dłużnika alimentacyjnego do odwołania się w trybie administracyjnym od decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, której dopiero prawomocność skutkuje zatrzymaniem prawa jazdy, jak również odstąpienie od wydawania takiej decyzji, w wypadku spełnienia warunków, o których mowa w art. 5 ust. 3a zakwestionowanej ustawy.

4. W piśmie z 23 listopada 2012 r. swoje dodatkowe wyjaśnienia przedstawił Marszałek Sejmu, który wniósł o przyjęcie, że art. 5 ust. 3b zakwestionowanej ustawy w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, jest zgodny z zasadą proporcjonalności wywiedzioną z art. 2 Konstytucji, oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Na wstępie Marszałek Sejmu wskazał, że podziela stanowisko Prokuratora Generalnego odnośnie do podstaw umorzenia postępowania w zakresie kontroli art. 5 ust. 3, 5 i 6 zakwestionowanej ustawy, a także odnośnie do braku możliwości zastosowania w tym wypadku art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

Marszałek Sejmu w dalszej kolejności stwierdził, że dla właściwej oceny konstytucyjności zakwestionowanego art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej niezbędne jest uwzględnienie treści całego art. 5 tej ustawy w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2011 r. Marszałek Sejmu wskazał w tym kontekście na zmiany dokonane w procedurze zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, tj. wprowadzenie dodatkowego etapu tej procedury w postaci postępowania o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, kończącego się wydaniem zaskarżalnej decyzji, a także wprowadzenie dodatkowej przesłanki negatywnej wydania decyzji o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych w art. 5 ust. 3a zakwestionowanej ustawy (decyzji takiej nie wydaje się wobec dłużnika alimentacyjnego, który przez ostatnie 6 miesięcy wywiązywał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów). Tym samym skierowanie wniosku o zatrzymanie prawa jazdy następuje po nabraniu waloru ostateczności przez decyzję o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, której wydanie jest uzależnione od wypełnienia jednej z przesłanek pozytywnych oraz braku wskazanej przesłanki negatywnej.

Marszałek Sejmu wskazał, że wejście w życie ustawy zmieniającej z 2011 r. nie zmienia istoty zaskarżenia w niniejszej sprawie, ponieważ wniosek Prokuratora Generalnego dotyczy samego funkcjonowania w systemie prawnym instytucji zatrzymania prawa jazdy, nie odnosi się natomiast ani do trybu, ani do przesłanek występowania z wnioskiem o zatrzymanie prawa jazdy.

W ocenie Marszałka Sejmu, argumentacja wskazana w uzasadnieniu wyroku o sygn. P 46/07, na której w dużej mierze swój wniosek opiera Prokurator Generalny, nie jest w pełni przekonująca. Marszałek Sejmu stwierdził bowiem, że nie jest uprawnione twierdzenie, iż instytucja zatrzymania prawa jazdy służy wyłącznie zapewnieniu egzekwowania należności alimentacyjnych. Określając *ratio* tej instytucji, należy dokonać porównania regulacji dotyczących zwrotu prawa jazdy zawartych w ustawie z 2005 r. (o której przepisach orzekł TK w wyroku o sygn. P 46/07) oraz w obowiązującej ustawie alimentacyjnej. W ocenie Marszałka Sejmu, wyraźne wskazanie przez ustawodawcę, jakie okoliczności uzasadniają zwrot prawa jazdy (przez zawarte w art. 5 ust. 6 pkt 1 zakwestionowanej ustawy odesłanie do art. 5 ust. 3 tej ustawy), świadczy o silnym powiązaniu normatywnym zatrzymania prawa jazdy z innymi instytucjami wymienionymi w ustawie alimentacyjnej, takimi jak: wywiad alimentacyjny czy złożenie oświadczenia majątkowego. Marszałek Sejmu wskazał, że w aktualnym stanie prawnym nie można zatrzymać prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym jedynie na podstawie przesłanki nieregulowania należności alimentacyjnych. W myśl znowelizowanych przepisów możliwa jest sytuacja, w której dłużnik alimentacyjny, nie w pełni regulując swoje zobowiązania (ale czyniąc to w kwocie nie niższej niż 50% bieżąco ustalonych alimentów przez odpowiedni okres), wywiązuje się z innych nakładanych na niego obowiązków (np. zarejestruje się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy), i wówczas prawo jazdy zostanie mu zwrócone.

Marszałek Sejmu uznał za nietrafne argumenty Prokuratora Generalnego o braku adekwatności zastosowanego środka do zamierzonego przez ustawodawcę celu, w szczególności w razie zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, wywiązującemu się z obowiązku alimentacyjnego, lecz nie w takim zakresie, jak przewiduje to art. 5 ust. 3a zakwestionowanej ustawy. Wskazał, że z art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej wynika, iż organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy po nabraniu przez decyzję o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych waloru ostateczności. Jedynym przepisem, z którego można wyinterpretować normę kompetencyjną do wszczęcia postępowania o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, jest art. 5 ust. 3 *in fine* zakwestionowanej ustawy. Norma ta aktualizuje się w wypadku zaistnienia przesłanek określonych w art. 5 ust. 3 pkt 1-3 ustawy alimentacyjnej, a także wtedy gdy dłużnik alimentacyjny uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego (art. 5 ust. 3 zakwestionowanej ustawy). Przesłanka uniemożliwienia przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego oraz przesłanka odmowy złożenia oświadczenia majątkowego pozostają zatem w funkcjonalnym związku z treścią art. 5 ust. 1 zakwestionowanej ustawy. Z kolei przesłanka odmowy zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy oraz przesłanka odmowy przyjęcia propozycji zatrudnienia w formach wskazanych w art. 5 ust. 3 pkt 3 zakwestionowanej ustawy stanowią dopełnienie

treści art. 5 ust. 2 tej ustawy, zgodnie z którym, gdy dłużnik alimentacyjny nie może wywiązać się ze swoich zobowiązań z powodu braku zatrudnienia, organ właściwy dłużnika: 1) zobowiązuje dłużnika alimentacyjnego do zarejestrowania się jako bezrobotny albo jako poszukujący pracy w razie braku możliwości zarejestrowania się jako bezrobotny; 2) informuje właściwy powiatowy urząd pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego.

Ponadto Marszałek Sejmu wskazał, że wszystkie wyżej wymienione przepisy odnoszą się do „dłużnika alimentacyjnego”, którym na mocy art. 2 pkt 3 zakwestionowanej ustawy jest osoba zobowiązana do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego, przeciwko której egzekucja okazała się bezskuteczna. Gdyby zatem ustawodawca miał na celu przymuszenie dłużnika do wykonywania zobowiązań alimentacyjnych za pomocą zatrzymania prawa jazdy, to instytucja uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych byłaby w istocie bezcelowa. W ocenie Marszałka Sejmu, przesłanki wszczęcia postępowania o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych wiążą się z utrudnieniem przez dłużnika postępowania egzekucyjnego oraz z działaniami dłużnika alimentacyjnego, które zmierzają do przedłużenia przez niego okresu pozostawania bez zatrudnienia.

W konsekwencji Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 5 ust. 3a zakwestionowanej ustawy nie może być – wbrew stanowisku wnioskodawcy – podstawą do zatrzymania prawa jazdy. W jego ocenie, spełnia on przeciwną funkcję – pozwala na niewydanie decyzji o uchyleniu się przez dłużnika alimentacyjnego od zobowiązań alimentacyjnych (która jest warunkowana zaistnieniem przesłanek innych niż sama bezskuteczność egzekucji) wobec dłużnika, który przez 6 miesięcy wywiązywał się ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów.

Za nieuzasadnione zatem, zdaniem Marszałka Sejmu, należy uznać twierdzenie, że prawo jazdy może zostać zatrzymane dłużnikowi alimentacyjnemu, „gdy częściowo wywiązuje się z obowiązku alimentacyjnego, ale nie spełnia kryteriów określonych w art. 5 ust. 3a ustawy”. Wskazany przepis nie zawiera bowiem kryteriów wydania decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od obowiązków alimentacyjnych. Wprowadza jedynie odstępstwo od wydania tej decyzji, która może stać się podstawą zatrzymania prawa jazdy, a której przesłanki wydania nie wiążą się z niewywiązywaniem się z obowiązku alimentacyjnego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, art. 5 ust. 6 pkt 1 zakwestionowanej ustawy stanowi jedyne – poza przesłanką negatywną dotyczącą wydania decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych – normatywne powiązanie instytucji zatrzymania prawa jazdy z określonym stopniem wywiązywania się z obowiązku alimentacyjnego. Samo zatrzymanie prawa jazdy stanowi konsekwencję wydania decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Z kolei przesłanki pozytywne wydania tej decyzji odnoszą się nie do stopnia wywiązywania się przez dłużnika alimentacyjnego ze zobowiązań alimentacyjnych, lecz do jego działań związanych z egzekucją należności, a także działań nakierowanych na podjęcie pracy zarobkowej. Tym samym podnoszonych przez wnioskodawcę negatywnych skutków związanych z zatrzymaniem prawa jazdy (trudność z wykonywaniem lub znalezieniem określonej pracy w okresie zatrzymania prawa jazdy) dłużnik alimentacyjny może uniknąć, wykonując obowiązki nałożone na niego przez organ, niezależnie od stopnia wywiązywania się ze zobowiązań alimentacyjnych.

W świetle powyższych uwag Marszałek Sejmu uznał za nietrafne argumenty wnioskodawcy, zmierzające do wykazania, że zatrzymanie prawa jazdy jest „przeciwnie skuteczne” w stosunku do wywiązywania się z obowiązku alimentacyjnego. W tym kontekście Marszałek Sejmu wskazał, że decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od obowiązku alimentacyjnego nie zostanie wydana w wypadku zarejestrowania się przez dłużnika alimentacyjnego w powiatowym urzędzie pracy, a także w wypadku podjęcia zatrudnienia w formach przewidzianych w art. 5 ust. 3 pkt 3 zakwestionowanej ustawy. Ponadto ustawodawca wprowadził istotną gwarancję odnoszącą się do sfery interesów dłużnika alimentacyjnego, stwierdzając, że odmowa przyjęcia pracy musi nastąpić bez uzasadnionej przyczyny, w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Tym samym już samo zarejestrowanie się w powiatowym urzędzie pracy wyklucza wydanie decyzji stanowiącej podstawę zatrzymania prawa jazdy. Podobnie prawo jazdy nie zostanie zatrzymane, jeżeli dłużnik alimentacyjny umożliwi przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego lub złoży oświadczenie majątkowe.

Marszałek Sejmu podkreślił, że na ustawodawcy ciąży obowiązek ukształtowania takiego systemu pomocy osobom uprawnionym do alimentów, który będzie uwzględniał zarówno interesy dłużnika alimentacyjnego, jak i osoby uprawnionej. Marszałek Sejmu podtrzymał również zawarte w piśmie z 22 sierpnia 2011 r. uwagi odnoszące się do skuteczności stosowania zatrzymania prawa jazdy w celu wymuszenia na dłużniku alimentacyjnym współpracy z gminą. Wskazał, że pod rządami ustawy alimentacyjnej, w okresie od stycznia do września 2009 r. skierowano 32 922 wnioski o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, z czego zwrócono 2319. W 2492 przypadkach zatrzymanie prawa jazdy w sposób istotny przyczyniło się do podjęcia przez dłużnika

alimentacyjnego współpracy z gminą. Marszałek Sejmu podkreślił, że dla interpretacji zaprezentowanych danych istotne jest także uwzględnienie aktualnego kontekstu normatywnego, uzupełnionego o wprowadzone postępowanie dotyczące uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, kończącego się wydaniem zaskarżalnej decyzji – co wyłącza automatyzm oraz ogranicza możliwość zastosowania instytucji zatrzymania prawa jazdy.

Marszałek Sejmu przypomniał, że jednym z motywów rozstrzygnięcia Trybunału w sprawie o sygn. P 46/07 była konstatacja, że dostępne dane statystyczne nie wskazują, iż zwiększenie skuteczności oraz regularności ściągania należności alimentacyjnych jest w przeważającym stopniu konsekwencją podjętych decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy osobom zobowiązanym. W tym kontekście Marszałek Sejmu ponownie podkreślił, że zatrzymanie prawa jazdy nie może być bezpośrednio związane z samym tylko wykonywaniem przez dłużnika zobowiązań alimentacyjnych i właściwe jest odnoszenie tej instytucji do podjęcia przez dłużnika alimentacyjnego współpracy z gminą. Ustawowe przesłanki stosowania zatrzymania prawa jazdy wskazują, że celem tego instrumentu jest zmiana postępowania dłużnika alimentacyjnego, polegającego na utrudnianiu egzekucji lub uchylaniu się od podjęcia pracy. Innymi słowy zwiększenie stopnia realizacji obowiązku alimentacyjnego (odpowiednio jego skutecznej egzekucji) następuje przez odpowiednie ukształtowanie przepisów (instytucji) odnoszących się do egzekucji oraz współpracy dłużnika z gminą w celu zatrudnienia, a nie przez samo zatrzymanie prawa jazdy.

Na marginesie Marszałek Sejmu wskazał, że zarejestrowanie się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy, a także przyjęcie propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, wykonywania prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac na zasadach robót publicznych albo udziału w szkoleniu, stażu lub przygotowaniu zawodowym dorosłych, jest działaniem dłużnika alimentacyjnego zbliżonym swoim charakterem – koniecznością osobistego działania – do czynności dłużnika, które nie mogą być za niego wykonane przez inną osobę, w ramach stosunku obligacyjnego. Marszałek wskazał w tym kontekście na odpowiednie regulacje ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.), tj. art. 1050 § 1, art. 1050 § 3 i art. 1053, dotyczące możliwości nałożenia przez sąd sankcji na dłużnika uchylającego się od wykonania czynności, której inna osoba wykonać za niego nie może, a której wykonanie zależy wyłącznie od jego woli (grzywna, areszt). Wskazał także na art. 916 k.p.c, który stanowi podstawę zastosowania aresztu w celu przymuszenia dłużnika do złożenia wykazu majątku i przyrzeczenia w ramach instytucji wyjawienia majątku. Podkreślił, że areszt jest instytucją znacznie bardziej ograniczającą ogólnie pojmowaną wolność osobistą, aniżeli zatrzymanie prawa jazdy i znajduje zastosowanie do ogólnie ujmowanych stosunków zobowiązaniowych, a nie – jak zatrzymanie prawa jazdy – wyłącznie do obowiązków dłużnika alimentacyjnego powiązanych z określonym obowiązkiem alimentacyjnym, którego wykonywanie daje się uzasadnić innymi wartościami konstytucyjnymi, takimi jak dobro rodziny (art. 71 Konstytucji), ochrona macierzyństwa i rodzicielstwa (art. 18 Konstytucji).

Marszałek Sejmu wskazał także, że ustrojodawca, uwzględniając wagę stosunków rodzinnych (a więc pośrednio również alimentacyjnych), przyznał rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (zwłaszcza wielodzietnym i niepełnym) konstytucyjne prawo do szczególnej pomocy władz publicznych. Podkreślił jednak, że Konstytucja zakazuje zwalniania członków rodziny z ciężących na nich obowiązków alimentacyjnych przez kreowanie konkurencyjnego systemu zasiłków rodzinnych. Zdaniem Marszałka Sejmu, to oznacza, że obowiązek ochrony i pomocy rodzinie nie może być realizowany jedynie przez system zabezpieczenia społecznego, ale poprzez zharmonizowane rozwiązania systemowe.

Podsumowując, Marszałek Sejmu wskazał, że w świetle obowiązujących przepisów, zatrzymania prawa jazdy nie można uznać za instrument mający na celu zwiększenie efektywności wywiązywania się przez dłużnika z należności alimentacyjnych. Jest to instytucja powiązana z działaniami dłużnika utrudniającymi postępowanie egzekucyjne, a także z uchylaniem się od obowiązków dotyczących podjęcia zatrudnienia. Tym samym jej negatywne konsekwencje nie dotyczą dłużników, którzy z racji trudnej sytuacji materialnej nie są w stanie wywiązywać się ze zobowiązań alimentacyjnych, lecz tylko tych, którzy świadomie podejmują działania utrudniające powodzenie egzekucji lub uchylają się od zarobkowania. Nie można zatem twierdzić, że zatrzymanie prawa jazdy stanowi *sui generis* sankcję za niewywiązywanie się ze zobowiązań alimentacyjnych. Ustawowa procedura, w ramach której można zatrzymać prawo jazdy, zawiera szereg istotnych gwarancji chroniących dłużnika alimentacyjnego – w tym art. 5 ust. 3a zakwestionowanej ustawy stanowiący szczególną gwarancję w postaci negatywnej przesłanki uniemożliwiającej uznanie dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych i zatrzymanie prawa jazdy.

Te argumenty przesądzają, zdaniem Marszałka Sejmu, za uznaniem, że funkcjonowanie w systemie prawa instytucji zatrzymania prawa jazdy (wraz z odpowiednio ukształtowaną procedurą jej stosowania) nie stanowi naruszenia wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady proporcjonalności.

Ze względu na podkreśloną w Konstytucji wagę stosunków rodzinnych (co należy odnieść również do realizacji obowiązku alimentacyjnego), w systemie prawa musi istnieć skuteczny środek utrudniający bezzasadne i dokonywane z pokrzywdzeniem osoby uprawnionej działania dłużnika alimentacyjnego. Ściąganie należności alimentacyjnych w drodze egzekucji komorniczej nie może być ograniczane działaniami dłużnika zmierzającymi do jej utrudnienia. Podobnie za proporcjonalne należy uznać stosowanie instrumentu, jakim jest zatrzymanie prawa jazdy, w stosunku do tych dłużników, którzy nie pracują zarobkowo i jednocześnie nie wyrażają gotowości (chęci) do podjęcia pracy (przez odmowę zarejestrowania się w urzędzie albo odmowę przyjęcia zatrudnienia w określonej formie).

5. W piśmie z 6 grudnia 2012 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej przedstawił dane pochodzące ze sprawozdań z realizacji zadań przewidzianych w ustawie alimentacyjnej za III kwartał 2012 r., z których wynika, że organy właściwe dłużnika wydały 46 085 decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, które stały się ostateczne. Wydanie decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań doprowadziło do wzrostu ściągальności należności alimentacyjnych w 2396 wypadkach. Organy właściwe dłużnika skierowały do starostów 23 140 wniosków o zatrzymanie dłużnikom alimentacyjnym prawa jazdy. Skierowanie do starosty wniosku o zatrzymanie dłużnikom alimentacyjnym prawa jazdy doprowadziło do wzrostu ściągальności należności alimentacyjnych w 1530 wypadkach.

## II

Na rozprawę 20 grudnia 2012 r. stawił się przedstawiciel Prokuratora Generalnego, jako wnioskodawcy oraz przedstawiciel Sejmu. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego oraz Sejmu podtrzymali swe pisemne stanowiska. Trybunał Konstytucyjny odroczył rozprawę bezterminowo. Zarządzeniem Prezesa TK z 21 grudnia 2012 r. sprawa została przekazana do rozpoznania w pełnym składzie Trybunału.

Zarządzeniem przewodniczącego składu orzekającego z 21 stycznia 2014 r. do udziału w rozprawie został wezwany na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy o TK Minister Pracy i Polityki Społecznej.

Na rozprawę 12 lutego 2014 r. stawił się przedstawiciel Prokuratora Generalnego, jako wnioskodawcy, przedstawiciel Sejmu oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Uczestnicy postępowania zaprezentowali swoje stanowiska i odpowiadali na pytania członków składu orzekającego.

Przedstawiciel Ministra Pracy i Polityki Społecznej przedstawił dane dotyczące skuteczności instytucji zatrzymania prawa jazdy. W szczególności wskazał, że choć ściągальność należności alimentacyjnych w wyniku prowadzonych na podstawie ustawy alimentacyjnej działań wynosi aktualnie ok. 13-14%, to i tak w ciągu ostatnich lat doszło do jej kilkunastokrotnego wzrostu z poziomu 1% w 2006 r. i 2007 r.

Wskazał także dane, z których wynikało, że na tle wszystkich podjętych przez organy działań prowadzących do wzrostu egzekucji, środek zatrzymania prawa jazdy był skuteczny w 20% (na 28 827 skierowanych wniosków o zatrzymanie prawa jazdy, wzrost ściągальności należności alimentacyjnych odnotowano w 5687 wypadkach).

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Zakres zaskarżenia.

1.1. Prokurator Generalny (dalej także: wnioskodawca) w skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego wniosku z 19 listopada 2010 r. zwrócił się o zbadanie zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji: 1) art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2012 r. poz. 1228, ze zm.; dalej: ustawa alimentacyjna lub zakwestionowana ustawa) w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, oraz 2) art. 5 ust. 5 i 6 zakwestionowanej ustawy.

Art. 5 ustawy alimentacyjnej w dniu złożenia przez wnioskodawcę wniosku do Trybunału miał następującą treść:

„1. Organ właściwy dłużnika przekazuje komornikowi sądowemu informacje mające wpływ na skuteczność prowadzonej egzekucji, w szczególności zawarte w wywiadzie alimentacyjnym oraz oświadczeniu majątkowym dłużnika alimentacyjnego.



2. W przypadku gdy dłużnik alimentacyjny nie może wywiązać się ze swoich zobowiązań z powodu braku zatrudnienia, organ właściwy dłużnika:

1) zobowiązuje dłużnika alimentacyjnego do zarejestrowania się jako bezrobotny albo jako poszukujący pracy w przypadku braku możliwości zarejestrowania się jako bezrobotny;

2) informuje właściwy powiatowy urząd pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego.

3. W przypadku gdy dłużnik alimentacyjny uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego lub odmówił:

1) złożenia oświadczenia majątkowego,

2) zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy,

3) bez uzasadnionej przyczyny, w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, wykonywania prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac na zasadach robót publicznych albo udziału w szkoleniu, stażu lub przygotowaniu zawodowym dorosłych

– organ właściwy dłużnika składa wniosek o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.) oraz kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego.

4. W przypadkach, o których mowa w ust. 3 pkt 2 i 3, starosta jest obowiązany do informowania o tym organu właściwego dłużnika.

4a. Organ właściwy dłużnika alimentacyjnego przekazuje powiatowemu urzędowi pracy informacje o utracie statusu dłużnika alimentacyjnego lub ustaniu potrzeby aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego.

5. Na podstawie wniosku, o którym mowa w ust. 3, starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy.

6. Zwrot zatrzymanego prawa jazdy następuje na wniosek organu właściwego dłużnika, gdy dłużnik umożliwi przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego, złoży oświadczenie majątkowe, zarejestruje się jako bezrobotny albo poszukujący pracy, podejmie pracę albo inną formę aktywizacji zawodowej zaproponowaną przez powiatowy urząd pracy”.

Na mocy art. 2 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. Nr 205, poz. 1212; dalej: ustawa zmieniająca z 2011 r.) art. 5 ust. 3 ustawy alimentacyjnej otrzymał następujące brzmienie:

„W przypadku gdy dłużnik alimentacyjny uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego lub odmówił:

1) złożenia oświadczenia majątkowego,

2) zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy,

3) bez uzasadnionej przyczyny, w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, wykonywania prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac na zasadach robót publicznych albo udziału w szkoleniu, stażu lub przygotowaniu zawodowym dorosłych

– organ właściwy dłużnika wszczyna postępowanie dotyczące uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych”.

W przepisie tym po ust. 3 dodano także ust. 3a w brzmieniu: „Decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych nie wydaje się wobec dłużnika alimentacyjnego, który przez okres ostatnich 6 miesięcy wywiązywał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów” oraz ust. 3b w brzmieniu: „Jeżeli decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych stanie się ostateczna, organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, dołączając odpis tej decyzji, oraz składa wniosek o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.)”. Mocą art. 2 pkt 3 lit. c ustawy zmieniającej z 2011 r. również treść zakwestionowanych we wniosku Prokuratora Generalnego z 19 listopada 2010 r. norm wynikających z art. 5 ust. 5 i 6 ustawy alimentacyjnej została zmieniona, otrzymując brzmienie:

„5. Na podstawie wniosku, o którym mowa w ust. 3b, starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy.

6. Uchylenie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy następuje na wniosek organu właściwego dłużnika skierowanego do starosty, gdy:

1) ustanie przyczyna zatrzymania prawa jazdy, o której mowa w ust. 3, oraz dłużnik alimentacyjny przez okres ostatnich 6 miesięcy wywiązał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów lub

2) nastąpi utrata statusu dłużnika alimentacyjnego”.

W uzasadnieniu projektu powołanej nowelizacji wskazano m.in., że dokonane zmiany miały na celu wprowadzenie nowych rozwiązań w procedurze zatrzymywania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego przez wprowadzenie trybu odwoławczego oraz realizację zasady proporcjonalności. W szczególności wskazano, że wprowadzenie zmian do ustawy alimentacyjnej ma na względzie realizację zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz wprowadzenie zasady sprawiedliwej procedury (art. 2 Konstytucji), które uznane zostały przez Trybunał za naruszone dotychczasowym kształtem instytucji zatrzymywania prawa jazdy w wyroku z 22 września 2009 r., o sygn. P 46/07 (OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 126).

Wejście w życie 1 stycznia 2012 r. ustawy zmieniającej z 2011 r. stanowiło podstawę do modyfikacji wniosku Prokuratora Generalnego, który w piśmie z 23 lipca 2012 r., wniósł o stwierdzenie, że art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej, w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, jest niezgodny z zasadą proporcjonalności wywiedzioną z art. 2 Konstytucji, a także o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

W związku ze zmianami normatywnymi, jakie nastąpiły w odniesieniu do zakwestionowanego przedmiotu kontroli, oraz w związku z dokonaną przez Prokuratora Generalnego modyfikacją wzorca kontroli konstytucyjności kwestią wymagającą rozstrzygnięcia w pierwszej kolejności jest ustalenie dopuszczalnego zakresu kontroli konstytucyjności zakwestionowanych przepisów.

## 1.2. Przedmiot kontroli.

Trybunał podzielił stanowisko wnioskodawcy oraz Sejmu, że art. 5 ust. 3, 5 i 6 ustawy alimentacyjnej w brzmieniu zakwestionowanym we wniosku z 19 listopada 2010 r. utraciły moc obowiązującą. Zgodnie bowiem z art. 4 i art. 5 ustawy zmieniającej z 2011 r., jeżeli przed dniem jej wejścia w życie (tj. 1 stycznia 2012 r.) organ właściwy dłużnika złożył do starosty wniosek o zatrzymanie prawa jazdy, a w sprawie nie została wydana decyzja ostateczna, starosta był zobligowany zwrócić wniosek organowi właściwemu dłużnika w celu przeprowadzenia postępowania na zasadach i w trybie ustawy alimentacyjnej w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2011 r.

W sytuacji gdy akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, Trybunał umarza postępowanie, chyba że wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 39 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). W niniejszej sprawie – ze względu na zmianę stanu prawnego oraz treść regulacji przejściowej zawartej w art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. – doszło do wystąpienia ujemnej przesłanki procesowej. W związku z tym, że zakwestionowana instytucja zatrzymania prawa jazdy nie ingeruje w konstytucyjne prawa i wolności jednostek, Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie nie ma możliwości powołania się na art. 39 ust. 3 ustawy o TK i umorzył postępowanie w zakresie kontroli art. 5 ust. 3, 5 i 6 w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2011 r. z uwagi na utratę mocy obowiązującej.

Trybunał uznał, że kontroli konstytucyjności może zostać poddany zakwestionowany w piśmie z 23 lipca 2012 r. art. 5 ust. 3b zakwestionowanej ustawy w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego. Przepis ten w zakwestionowanym zakresie zawiera treść normatywną tożsamą z treścią zawartą w zaskarżonym w pierwotnym wniosku fragmencie art. 5 ust. 3 ustawy alimentacyjnej.

## 1.3. Wzorzec kontroli.

1.3.1. Pierwotnie powołanym przez Prokuratora Generalnego wzorcem kontroli, wskazanym we wniosku z 19 listopada 2010 r., był art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, oraz że ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Modyfikując swój wniosek, Prokurator Generalny ostatecznie wskazał jako wzorzec kontroli wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę proporcjonalności. Prokurator Generalny dokonał tej zmiany w związku z konstatacją, iż „przymuszenie dłużnika do realizacji obowiązku alimentacyjnego przez użycie środka, jakim jest zatrzymanie prawa jazdy, trudno byłoby uznać za ograniczenie konstytucyjnie chronionego prawa lub wolności”. W jego ocenie, kwestionowana instytucja zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego ingeruje „w pozycję prawną jednostki, ale nie przez ograniczenie jej konstytucyjnych praw i wolności”, a zatem adekwatnym źródłem zasady proporcjonalności, zgodnie z orzecznictwem TK, będzie w tym wypadku art. 2 Konstytucji, a nie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Argumenty Prokuratora Generalnego na poparcie zarzutu naruszenia zasady adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji sprowadzają się do tego, że

instytucja zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego: 1) prowadzi do skutków sprzecznych z podstawowym celem wprowadzenia tej instytucji; 2) pozostaje w irrelevantnym związku z tymże celem ustawy; 3) nie spełnia postulatu proporcjonalności *sensu stricto* (brak adekwatności między efektami regulacji a ciężarami wynikającymi dla jednostki).

1.3.2. Konstytucyjna zasada proporcjonalności odnosi się przede wszystkim do oceny dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw obywateli. Wnioskodawca nie podnosi jednak zarzutu merytorycznego naruszenia przez ustawodawcę konstytucyjnych wolności lub praw obywateli ani zarzutu braku proporcjonalności występującego stopnia ingerencji w konkretne wolności. Zarzut braku proporcjonalności wyprowadzany jest przez wnioskodawcę z treści art. 2 Konstytucji, ponieważ kwestionuje on formalny sposób korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej, w oderwaniu od oceny wkraczania w konkretne podmiotowe prawa konstytucyjne.

Zarzut ten jest dopuszczalny w postępowaniu przed Trybunałem i polega na wykazaniu, iż ustanowiona przez ustawodawcę dolegliwość jest nieproporcjonalna ze względu na cel jej wprowadzenia (zob. wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134).

Zgodnie z art. 66 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny jest związany granicami wniosku. W związku z obowiązywaniem w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasady skargowości, Trybunał dokonał kontroli konstytucyjności kwestionowanego przepisu zgodnie z treścią *petitum* zmodyfikowanego wniosku i jego uzasadnienia. Zasada adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji stanowiła w niniejszej sprawie jedyny wzorzec kontroli konstytucyjności zakwestionowanego przepisu.

## 2. Zakaz nadmiernej ingerencji – art. 2 Konstytucji.

2.1. Szerokiej interpretacji zasady proporcjonalności, zarówno w kontekście podstaw jej obowiązywania, jak i jej treści, Trybunał dokonał w wyroku z 31 stycznia 2013 r., o sygn. K 14/11 (OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7). W orzeczeniu tym wskazano, że zasada proporcjonalności jest zasadą instrumentalną, stosowaną w wielu gałęziach prawa, pełniącą różne funkcje, jednak na gruncie prawa konstytucyjnego i Konstytucji ma ściśle sprecyzowany charakter związany z charakterem i funkcjami konstytucyjnych wolności człowieka i obywatela: „W demokratycznym państwie prawnym podstawową funkcją konstytucyjnych wolności i praw jednostki jest funkcja ochronna. Prawa te mają gwarantować jednostce ochronę przed nadmierną ingerencją ze strony państwa. Wyznaczenie granicy dopuszczalnej ingerencji odbywa się m.in. w oparciu o zasadę proporcjonalności”. Zasada ta, wypracowana na gruncie prawa niemieckiego i następnie przejęta w innych systemach prawnych, a także funkcjonująca w prawie Wspólnot Europejskich, europejskim i międzynarodowym prawie chroniącym prawa człowieka, została uznana za obowiązującą także w polskim porządku prawnym jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Wówczas „tekstowym oparciem” zasady proporcjonalności była zasada demokratycznego państwa prawnego. Wyprowadzanie przez Trybunał zasady proporcjonalności z klauzuli państwa prawnego sprawiło, że już w 1997 r. można było w niej dostrzec ustabilizowany element państwa prawnego, który następnie znalazł potwierdzenie w brzmieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, oraz że ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Trybunał w wyroku o sygn. K 14/11 wskazał, że do sformułowania zasady proporcjonalności w jej obecnym kształcie doprowadziło rozwinięcie ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji, który początkowo (w relacji państwo – jednostka) wiązano przede wszystkim z potrzebą stosowania środków koniecznych i przydatnych do osiągnięcia zakładanych celów. Z czasem jednak wypracowano trzeci wymóg, określany jako zasada proporcjonalności *sensu stricto*, polegający na wważeniu dobra poświęcanego i dobra, któremu służy ingerencja. Tak rozumiany trójstopniowy test proporcjonalności stał się podstawą oceny dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w prawa konstytucyjne jednostki. Posługiwanie się nim sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, 3) czy rezultaty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela.

Wskazując na podstawy obowiązywania analizowanej zasady w Konstytucji oraz na rolę, jaką odgrywa ona w procesie kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał stwierdził, że „konstytucjonalizacja zasady proporcjonalności oraz jej współczesne rozumienie wynika z materialnej koncepcji państwa prawnego, w tę bowiem koncepcję

wpisane było założenie zagwarantowania określonego stopnia ochrony praw i wolności człowieka”. To sprawia, że na gruncie obecnej Konstytucji Trybunał wyróżnił trzy podstawy jej obowiązywania.

Po pierwsze, zasada proporcjonalności wynika z samej struktury norm konstytucyjnych określających sytuację jednostki względem władzy publicznej: „Zważywszy, że część norm konstytucyjnych ma charakter zasad, wyrażających zakazy bądź nakazy optymalizacyjne, oraz że kolizje między tymi zasadami mogą być rozstrzygane wyłącznie na podstawie zasady proporcjonalności, należy przyjąć, że zasada ta ma charakter obowiązujący. Wyznaczona przez zasady konstytucyjne sytuacja prawna jednostki nie może być w sposób definitywny ustalana *in abstracto* bez odwołania się do zasady proporcjonalności”. Trybunał podkreślił jednak, że ustrojodawca w art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraźnie zastrzegł, że taką rolę na gruncie Konstytucji zasada proporcjonalności odgrywa wyłącznie przy limitowaniu wolności i praw jednostki. Art. 31 ust. 3 Konstytucji koncentruje się na wskazaniu przesłanek wprowadzania ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw, zaś zawarta w nim zasada proporcjonalności wyznacza maksymalne granice owych ograniczeń.

Po drugie, w wypadku prawa do ochrony danych osobowych i wolności uzewnętrzniania religii, zasada proporcjonalności jest wyprowadzana także z dwóch szczegółowych przepisów rozdziału II, tj. art. 51 ust. 2 i art. 53 ust. 5 Konstytucji.

Po trzecie wreszcie, pod rządami Konstytucji z 1997 r., jedną z podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności wciąż pozostaje art. 2 i wyrażona w nim zasada demokratycznego państwa prawnego. Stanowisko to nie było jednak w orzecznictwie Trybunału od początku oczywiste. Jednym z pierwszych orzeczeń Trybunału odmawiających zasadzie państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji charakteru samoistnej podstawy obowiązywania zasady proporcjonalności i wskazujących art. 31 ust. 3 Konstytucji, jako statuujący ją „w sposób samodzielny i całościowy”, był wyrok z 12 stycznia 1999 r., o sygn. P 2/98 (OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). Trybunał w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że: „W poprzednim stanie prawnym z uwagi na brak unormowań, które *expressis verbis* statuowałyby zasadę zakazu nadmiernej ingerencji w sferę wolności i praw jednostki, konieczne było odwoływanie się do generalnej formuły państwa prawnego jako normatywnego źródła jej obowiązywania. Na ostateczny kształt zasady proporcjonalności – wobec braku bezpośrednich podstaw w ówczesnych przepisach konstytucyjnych – przemożny wpływ miały także ustalenia o charakterze doktrynalnym i prawnoporównawczym”. Następnie, odnosząc się do Konstytucji z 1997 r., wskazał, że „analiza obowiązujących przepisów konstytucyjnych prowadzi do wniosku, iż zasadę proporcjonalności statuuje w sposób w pełni samodzielny i całościowy inny przepis ustawy zasadniczej, a mianowicie art. 31 ust. 3. Wobec jego obowiązywania nie ma już potrzeby sięgania do niewątpliwie pojemnej, a przez to mieszczącej w sobie wiele odrębnych unormowań konstytucyjnych, zasady państwa prawnego. Nie oznacza to oczywiście całkowitego zerwania aksjologicznych i funkcjonalnych więzi między zasadą proporcjonalności a wywodzonymi z idei państwa prawnego zasadami” (pogląd ten był wielokrotnie powtarzany w orzecznictwie, zob. np. wyroki TK z: 6 marca 2012 r., sygn. K 15/08, OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 24; 7 lipca 2011 r., sygn. U 8/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 52; oraz postanowienie z 25 października 2011 r., sygn. K 36/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 93).

Z czasem w orzecznictwie Trybunału zaczął jednak przeważać pogląd, że w sytuacji gdy nie jest możliwe przeprowadzenie testu proporcjonalności w oparciu o art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczalne jest przywołanie jako bezpośredniej podstawy zasady proporcjonalności art. 2 Konstytucji. Brak możliwości przeprowadzenia testu proporcjonalności na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał dostrzegał na przykład wtedy, gdy zakwestionowana regulacja ingerowała w prawa lub wolności jednostki (osoby fizycznej lub osoby prawa prywatnego) zagwarantowane jedynie na poziomie ustawowym, a nie konstytucyjnym, albo gdy ograniczenie dotyczyło praw podmiotów publicznych (np. jednostek samorządu terytorialnego). W wyroku z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96), Trybunał stwierdził, że „[z]akres ingerencji dopuszczalnej dla ochrony ogólnego interesu publicznego wyznaczać powinien (...) każdorazowo postulat proporcjonalności, który nie znajdując wprost oparcia w art. 31 ust. 3 Konstytucji (odnoszącym się ze względu na usytuowanie tego przepisu w rozdziale II do osób fizycznych i innych podmiotów prywatnoprawnych) może być poszukiwany w art. 2 Konstytucji, ponieważ stanowi istotny komponent zasad, które składają się na pojęcie demokratycznego państwa prawa”.

Znaczący dla ugruntowania tego poglądu był wyrok Trybunału z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26), w którym Trybunał wskazał, że zarzut nieproporcjonalności uregulowania może być oparty wyłącznie na naruszeniu art. 2 Konstytucji jako „zarzut nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy, korzystającego ze swej swobody regulacyjnej”, jednak wtedy będzie oceniany bez nawiązania do wkroczenia w podmiotowe prawa konstytucyjne. Stanowisko to zostało podtrzymane i rozwinięte w wyroku z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112), wydanym w pełnym składzie, w którym Trybunał stwierdził, że „[w]ywieczona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności szczególny nacisk kładzie na adekwatność celu legislacyjnego i środka użytego do jego osiągnięcia. To znaczy, że spośród możliwych

(i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybrać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Rozpatrując zgodność zakwestionowanej regulacji z zasadą proporcjonalności (z art. 2 Konstytucji) należy zbadać trzy istotne zagadnienia: 1) czy ta regulacja jest niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana, 2) czy jest efektywna, umożliwiając osiągnięcie zamierzonych celów, 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela lub inny podmiot prawny”. Stanowisko to zostało potwierdzone w kolejnych orzeczeniach Trybunału (zob. np. wyroki z: 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 75; 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80).

Istotny dla ustalania treści zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji był także wyrok TK z 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10, w którym Trybunał:

– uznał art. 2 Konstytucji, po pierwsze, za źródło zasady proporcjonalności, a po drugie, za wzorzec, który może być wskazany jako wyłączna podstawa kontroli konstytucyjności (zasada adekwatności rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji jest bowiem jednym z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego; ze względu jednak na swoją treść stanowi odrębną zasadę w stosunku do zasad tradycyjnie wywodzonych z art. 2 Konstytucji: zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady poprawnej legislacji, zakazu retroakcji czy zasady sprawiedliwości społecznej);

– wskazał, że wyprowadzana z art. 2 Konstytucji zasada adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu dotyczy formalnego sposobu korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej, w oderwaniu od oceny wkroczenia w konkretne podmiotowe prawa konstytucyjne;

– uznał, że ocena naruszenia zasady adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu powinna być badana z perspektywy efektywności regulacji, konieczności oraz stopnia jej dolegliwości;

– stwierdził, że charakter zarzutu niezgodności z Konstytucją (brak proporcjonalności ze względu na cel ustawy) „przemawia za daleko idącą wstrzeźliwością Trybunału Konstytucyjnego w ocenie celowości i efektywności posunięć ustawodawcy”, co wiąże się z tym, że Trybunał nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, punktem wyjścia przy ocenie zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją jest założenie racjonalności ustawodawcy i domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją. Trybunał bowiem „interweniuje dopiero w tych przypadkach, gdy ustawodawca przekracza zakres przyznanej mu swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że ewidentne stało się naruszenie konstytucyjnych generalnych zasad”.

– w konsekwencji przyjął za konieczne przedstawienie „w postępowaniu przed Trybunałem takich argumentów przemawiających za obaleniem konstytucyjności rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę, by móc stwierdzić przede wszystkim brak osiągnięcia zakładanych przez ustawodawcę celów” oraz wykazanie drastycznego naruszenia tych celów przez kwestionowane przepisy lub występowania rażących skutków ubocznych wprowadzonej regulacji w związku z wartością celu, do którego ta regulacja zmierza.

2.2. Biorąc pod uwagę przywołane orzecznictwo, Trybunał podzielił w niniejszej sprawie dotychczasowe stanowisko, że dopuszczalne jest i w niektórych sytuacjach celowe wywodzenie zasady proporcjonalności bezpośrednio z art. 2 Konstytucji. Zasada ta wywodzona z art. 2 Konstytucji odnosi się do korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej w oderwaniu od naruszenia konkretnego prawa lub wolności konstytucyjnej, czyli w tych wypadkach, gdy nie ma zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jak podkreśla się w literaturze, zasada proporcjonalności ma charakter formalny, tzn. nie określa tych rodzajów działań organów państwa, które są niedopuszczalne, ale wskazuje na metodę ustalania granic dopuszczalnej ingerencji w sferę praw człowieka (art. 31 ust. 3) czy też w sferę wszelkich prawnie chronionych interesów podmiotów. Ma „zastosowanie w sytuacji konfliktu dobra cennego dla jednostki lub innego podmiotu odrębnego od państwa (np. jednostek samorządu terytorialnego) oraz dobra ogólnospołecznego” (zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 166-167). Zasada proporcjonalności jest ściśle związana z założeniem racjonalnego działania prawodawcy, które stanowi punkt wyjścia podczas oceny zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją. Jak podkreśla się w doktrynie prawa konstytucyjnego, racjonalny prawodawca stanowi prawo, kierując się najlepszą dostępną wiedzą naukową (postulat racjonalności prakseologicznej) i spójnym, uznanym w danym społeczeństwie systemem wartości (postulat racjonalności aksjologicznej) oraz wybierając środki najbardziej adekwatne do realizacji założonych celów. Cel podjęcia działania przez prawodawcę nie ogranicza się jedynie do wskazania pożądanego stanu faktycznego, ale wymaga odwołania się do wartości, które prawodawca obowiązany jest chronić, a zatem do systemu wartości

wyrażonego w Konstytucji. „Postulat racjonalności aksjologicznej działania prawodawcy sprowadza się zatem przede wszystkim do spójności aksjologicznej systemu prawnego” (w szczególności zgodności stanowionych aktów prawotwórczych z konstytucyjnym systemem wartości). Choć zakres dostępnej prawodawcy wiedzy naukowej jest często niewystarczający w stosunku do potrzeb podejmowania decyzji politycznych, wybór środków działania i ocena ich skuteczności powinny opierać się na obiektywnych i jednoznacznych kryteriach. Racjonalny prawodawca wybiera zatem cele służące najpełniejszej realizacji wyrażonego w Konstytucji systemu wartości, a następnie dobiera środki najbardziej adekwatne do realizacji tych celów. Za środki najbardziej adekwatne należy uznać te, które są po pierwsze skuteczne w realizacji pożądanego stanu faktycznego, a po drugie zgodne z przyjętym systemem wartości. Tak rozumiany model racjonalności prawodawcy pozwala uznać, że funkcja prawa polega na realizacji wartości o podstawowym znaczeniu dla jednostki i społeczeństwa i nie sprowadza się do skutecznego sterowania procesami społecznymi (zob. tamże, s. 137-139). Prawodawca, którego działania mieszczą się w takim ujęciu racjonalności, unika także zarzutu arbitralności swych działań.

Trybunał Konstytucyjny nie jest legitymowany do tego, by badać, czy zastosowane przez ustawodawcę środki są optymalne do realizacji założonych przez prawodawcę celów, nawet jeśli badając konstytucyjność aktów prawotwórczych, dochodzi do wniosku, że inna regulacja byłaby bardziej adekwatna do realizacji określonego celu. Dlatego też, w swoim orzecznictwie podkreśla, że „nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę”, i uznaje, że powinien ograniczyć się do badania, czy uchwalenie kwestionowanej regulacji doprowadziło do ewidentnego naruszenia konstytucyjnych zasad: przydatności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto* (zob. np. wyrok o sygn. P 8/10).

Z drugiej strony, Trybunał musi mieć na względzie, że potrzeba zagwarantowania określonych w Konstytucji praw człowieka „zakłada wyłączenie pewnych spraw z zakresu decyzji podejmowanych zgodnie z zasadą większości” – to znaczy, że demokratyczna procedura podejmowania decyzji jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do legitymizacji ingerencji w sferę praw człowieka (zob. tamże, s. 165). Jeśli zatem Trybunał – wychodzący z założenia racjonalności działań prawodawcy – stwierdzi, że cel regulacji jest w sposób oczywisty sprzeczny z konstytucyjnym systemem wartości czy też w sposób oczywisty nie spełnia postulatów skuteczności (przydatności) albo środki użyte do realizacji uzasadnionego na gruncie Konstytucji celu w sposób oczywisty nadmiernie (niezrozumiale intensywnie) ingerują w sferę prawnie chronionych interesów podmiotów (w szczególności konstytucyjnych praw i wolności człowieka), to ma prawo derogować akt normatywny jako niespełniający postulatów racjonalności (prakseologicznej bądź aksjologicznej) i naruszający szeroko rozumianą zasadę proporcjonalności (adekwatności środka do celu). Trybunał nie ocenia wówczas merytorycznej trafności przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania (jako jednego z możliwych do realizacji danego celu), ale stwierdza niedopuszczalną, nadmierną ingerencję w sferę praw człowieka lub w sferę innych prawnie chronionych interesów.

### 3. Zarzuty stawiane we wniosku w kontekście wyroku TK o sygn. P 46/07.

3.1. Istotą wniosku Prokuratora Generalnego jest ocena zasadności istnienia w systemie prawnym instytucji zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu niezależnie od sposobu ukształtowania procedury zatrzymywania prawa jazdy. W ocenie Prokuratora Generalnego, zakwestionowana regulacja narusza zasadę adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji, ponieważ wynikająca z niej instytucja zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego: 1) prowadzi do skutków sprzecznych z podstawowym celem wprowadzenia tej instytucji; 2) pozostaje w irrelevantnym związku z tymże celem ustawy (nie spełnia postulatów przydatności i niezbędności); 3) nie spełnia postulatów proporcjonalności *sensu stricto*.

3.2. Wątpliwości Prokuratora Generalnego w tym zakresie związane są z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2009 r. o sygn. P 46/07, w którym Trybunał uznał, że art. 5 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732, ze zm.; dalej: ustawa z 2005 r.) jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie wnioskodawcy, z wyroku tego wynika, że Trybunał stwierdził naruszenie przez art. 5 ustawy z 2005 r., regulujący instytucję zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji z tego powodu, iż nie służyła ona realizacji podstawowego celu ustawy, tj. zapewnieniu skuteczności w egzekwowaniu należności alimentacyjnych. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nieuprawniona byłaby zatem taka interpretacja powoływanego wyroku, że stan konstytucyjności może być osiągnięty przez doprecyzowanie przepisów i zmianę procedury zatrzymania prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym z pozostawieniem w porządku prawnym samej instytucji. W ocenie wnioskodawcy, Trybunał wiązał naruszenie zasady proporcjonalności przez

art. 5 ustawy z 2005 r. ze „zbędnnością” tej instytucji w tym znaczeniu, że przymuszenie do realizacji obowiązków alimentacyjnych powinno być wykonane z zastosowaniem środków mniej uciążliwych dla zobowiązanego.

W związku z powyższym, wniosek Prokuratora Generalnego zmierza do wyeliminowania z obrotu prawnego instytucji zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu i za zbędne należy uznać rozważania odnoszące się do zasad i trybu zatrzymania i zwrotu prawa jazdy.

3.3. Trybunał Konstytucyjny przed oceną konstytucyjności zakwestionowanych we wniosku regulacji podkreślił, że przywoływany wyrok o sygn. P 46/07 wydany został w innym stanie prawnym. Mocą ustawy zmieniającej z 2011 r. w ustawie alimentacyjnej dokonano zmian mających na celu realizację zasady proporcjonalności oraz sprawiedliwej procedury przez wprowadzenie nowych rozwiązań w procedurze zatrzymywania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego. Trybunał, orzekając o art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej w zakwestionowanym zakresie, wziął pod uwagę zmianę otoczenia normatywnego, która wynikała z powyższej nowelizacji.

Trybunał podtrzymał stanowisko wyrażone w wyroku o sygn. P 8/10, że charakter stawianego przez wnioskodawcę zarzutu niezgodności z Konstytucją (tj. brak proporcjonalności ze względu na cel ustawy) przemawia za daleko idącą wstrzemięźliwością Trybunału w ocenie celowości i efektywności posunięć ustawodawcy. Punktem wyjścia do oceny zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją również w tym wypadku było założenie racjonalności ustawodawcy i domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją. Konieczne było zatem, aby wnioskodawca wskazał argumenty, które przemawiają za obaleniem konstytucyjności rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę ze względu na przekroczenie zakresu przyznanej mu swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że ewidentne stało się naruszenie konstytucyjnych generalnych zasad. Trybunał, oceniając efektywność regulacji (jej przydatność do realizacji założonego celu) opiera się na danych uzyskanych od organów, które w określonej sferze stosunków społecznych dysponują fachową wiedzą. Jednak na gruncie nawet najlepszej dostępnej wiedzy możliwość przewidywania zjawisk społecznych, w tym zachowań określonych kategorii adresatów prawa, jest ograniczona. Dlatego też przy stwierdzaniu nieproporcjonalności regulacji na podstawie kryterium przydatności, Trybunał musi zachować szczególną ostrożność i ingerować w wypadkach niewątpliwych naruszeń wymogów racjonalnego działania (zob. tamże, s. 157).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 46/07, stwierdzający, że regulacja zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego w jej ówczesnym kształcie i otoczeniu normatywnym nie spełnia wymogów proporcjonalności, opierał się na dostępnych w toku postępowania przed Trybunałem danych. Trybunał uznał wówczas, iż w określonych warunkach społecznych nie służy ona realizacji podstawowego celu ustawy (zwiększeniu ściągłości alimentów), czyli jest nieskuteczna. Trybunał uznał także, że regulacja ta nie jest niezbędna dla zapewnienia świadczenia osobom uprawnionym do alimentów, w sytuacji gdy ze względów oczywistych nie znajduje zastosowania wobec dłużników, którzy takim dokumentem się nie legitymują.

W postępowaniu zainicjowanym wnioskiem Prokuratora Generalnego, Trybunał miał dostęp do danych pozwalających zbadać skutki kwestionowanego środka w dłuższym okresie jego stosowania. Miał także dostęp do informacji wynikających z kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli (w zakresie wykonywania przez gminy zadań wynikających z ustawy z 2005 r. i wywiązywania się organów samorządu terytorialnego z zadań na rzecz pomocy osobom uprawnionym do alimentów), które wskazywały, że na skuteczność przewidzianych w ustawie środków dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych, w tym zatrzymania prawa jazdy, istotny wpływ mogła wywierać wykazana przez NIK nierzetelność i opieszałość organów uczestniczących w systemie pomocy uprawnionym do alimentów.

W związku z powyższym, Trybunał ponownie ocenił proporcjonalność zakwestionowanego środka obowiązującego w ramach zmodyfikowanej przez ustawodawcę procedury jego stosowania w aspekcie przydatności, konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto*.

#### 4. *Ratio legis* ustawy alimentacyjnej.

Oceniając postawiony przez Prokuratora Generalnego zarzut nieadekwatności zastosowanego przez ustawodawcę środka w postaci zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu w odniesieniu do zakładanego przez ustawodawcę celu, należało przede wszystkim ustalić *ratio legis* zakwestionowanej ustawy. Było to istotne także z tego względu, że odmiennie *ratio legis* instytucji zatrzymania prawa jazdy postrzega wnioskodawca i Sejm.

Ustawa alimentacyjna została uchwalona w miejsce ustawy z 2005 r. Ustawa ta powstała w wyniku połączenia w trakcie prac w komisjach sejmowych projektu obywatelskiego (wniesionego pod obrady Sejmu IV kadencji przez Komitet Inicjatywy Ustawodawczej 21 września 2004 r. i następnie rozpatrywanego w Sejmie V kadencji jako druk sejmowy nr 176) oraz projektu poselskiego ustawy o funduszu alimentacyjnym (druk sejmowy nr 1393). Bezpośrednią przyczyną podjętej inicjatywy ustawodawczej było niezadowolenie środowisk wierzycieli alimentacyjnych

z uchylecia 1 maja 2004 r. ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200, ze zm.; dalej ustawa z 1974 r.) i zastapienia jej rozwiadzania szeroko adresowanym dodatkiem do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka, przyznawanym niezaleznie od zasądzienia alimentów (uregulowanym w ustawie z 2005 r.). System wspierania osób uprawnionych do alimentów uregulowany w ustawie z 2005 r. został rowniez negatywnie oceniony przez Najwyzszą Izbę Kontroli. W *Informacji o wynikach kontroli wykonywania przez gminy zadan wynikajacych z ustawy o postępowaniu wobec dlužników alimentacyjnych oraz zaliczke alimentacyjnej* NIK stwierdzila, że o ile system ten zapewniat osobom uprawnionym uzyskanie zaliczki alimentacyjnej, o tyle „nie spelnit funkcji w zakresie skutecznej egzekucji od dlužników alimentacyjnych należności z tytułu wypłaconych osobom uprawnionym zaliczek alimentacyjnych”. Niewielka skuteczność egzekucji należności z tytułu zaliczek alimentacyjnych występujaca zarówno w kontrolowanych przez NIK jednostkach, jak i w skali całego kraju (wg danych z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na 30 czerwca 2006 r. wyegzekwowano 0,83% wypłaconych zaliczek) doprowadzila do zawartego w tym raporcie wniosku, że „likwidacja poprzednio funkcjonujacego systemu wypłat poprzez Fundusz Alimentacyjny nie doprowadzila do poprawy w tym zakresie. Podobnie jak w przypadku świadczeń z Funduszu, wydatki na zaliczki alimentacyjne finansowane są niemal w calosci ze środków budżetu państwa, stajac się stalymi elementami pomocy społecznej dla uprawnionych do alimentacji” (*Informacja o wynikach kontroli wykonywania przez gminy zadan wynikajacych z ustawy o postępowaniu wobec dlužników alimentacyjnych oraz zaliczke alimentacyjnej*, Warszawa 2007, s. 5-6).

Także rządowa ocena dotychczas funkcjonujacego systemu prawnego wspierania osób, którym przyznano na drodze sądowej alimenty, ale ich egzekucja okazala się bezskuteczna, byla negatywna. Świadczy o tym stanowisko rządu w sprawie obywatelskiego projektu ustawy o funduszu alimentacyjnym, w którym pozytywnie odniesiono się do celu tego projektu i wskazano na „konieczność zmian przepisów dotyczacych pomocy państwa dla wierzycieli alimentacyjnych”. Stwierdzono, że idea autorów projektu tej ustawy jest slusna, poniewaz obywatel ma prawo oczekiwac od państwa pomocy w egzekwowaniu swych praw, a państwo ma obowiazek mu tę pomoc zapewnić. I chociaz to na rodzicach spoczywa obowiazek utrzymania dzieci, o czym stanowi kodeks rodzinny i opiekuńczy, a na straży respektowania tego obowiazku stoją sądy, to jednak „w sytuacji, gdy taki zakres ochrony praw dziecka jest niewystarczajacy, potrzebne jest uruchomienie szczegolnych dzialan, które pozwola na skuteczne egzekwowanie obowiazków” (Stanowisko Rządu do obywatelskiego projektu ustawy – Fundusz Alimentacyjny, druk sejmowy nr 176, s. 1-2).

Podczas prac legislacyjnych nad projektami ustawy o funduszu alimentacyjnym (druki sejmowe nr 176 i nr 1393), jak i w uzasadnieniach projektów wskazywano wyraźnie dwa sprzeczne ze sobą cele – socjalny oraz dyscyplinujacy dlužników alimentacyjnych do regulowania swoich zobowiazan alimentacyjnych. „Skoro organy państwa nie są w stanie doprowadzić do realizowania przez obywateli prawomocnych orzeczeń sądów zasadzajacych alimenty, to osobom, które z powodu niemożności wyegzekwowania należnych im alimentów znalazły się w trudnej sytuacji ekonomicznej, państwo ma moralny obowiazek pomóc. Do tego sprowadza się uzasadnienie funkcji socjalnej funduszu alimentacyjnego” (Sprawozdanie Stenograficzne z 36 posiedzenia Sejmu z 7 marca 2007 r., s. 48). Intencją zakwestionowanej ustawy, wyrażonej w uzasadnieniu projektu, było także to, aby dotacja państwa „byla możliwie niska poprzez wypłacanie świadczeń tylko w przypadkach, w których jest to konieczne oraz poprzez skuteczne egzekwowanie należności funduszu od osób zobowiazanych” (druk sejmowy nr 1393).

Przedstawiciel wnioskodawców w toku prac sejmowych jednoznacznie wskazywal, że zalożeniem ustawy oprócz wsparcia finansowego osób uprawnionych do alimentacji, które nie mogą wyegzekwować należnych im alimentów, jest zwiększenie ich ścigalności, poniewaz wszystkie „nowelizacje ustawy o funduszu alimentacyjnym sluzily rozszerzeniu funkcji socjalnej, marginalizujac rangę oddziaływania dyscyplinujacego. Doprowadzilo to sytuacji niemal kompromitujacej idee funduszu, gdyż odsetek kwot ścigniętych od dlužników w porównaniu do kwoty wypłaconych świadczeń w ostatniej dekadzie wynosil jedynie około 13-14%” (Sprawozdanie Stenograficzne z 36 posiedzenia Sejmu z 7 marca 2007 r., s. 48). „Trzeba wreszcie wyjasnić i też wyraźnie powtórzyć: To nie jest kolejne świadczenie z pomocy społecznej (...). To jest przyznanie świadczenia, które w prawomocnym państwie powinno bez naszego pośrednictwa wpływać do kieszeni dzieci, na rzecz których zostały zasądzone alimenty. Niestety w państwie prawa na razie ta ścigalność jest tak niska, że państwo musi wejść i w pewien sposób kredytować to świadczenie. W tym projekcie jest szereg uregulowan, które spowoduja, że ta ścigalność w naszym przekonaniu będzie na duzo wyzszym poziomie niż to bylo do tej pory. Główną treścią tej ustawy jest podniesienie i poprawa poziomu ścigalności” (Sprawozdanie Stenograficzne z 47 posiedzenia Sejmu z 7 września 2007 r., s. 302).

W preambule uchwalonej ustawy alimentacyjnej ustawodawca wskazal wyraźnie dwa podstawowe cele podjęcia dzialan prawodawczych. Pierwszym jest realizacja obowiazku państwa w zakresie wspierania osób ubogich, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymują należnego im wsparcia



od zobowiązanych wobec nich do alimentacji członków rodziny. Drugim zaś celem jest powiązane ze wspieraniem osób znajdujących się w trudnej sytuacji z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów podjęcie działań zmierzających do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji.

Z treści preambuły zakwestionowanej ustawy oraz analizy prac legislacyjnych nad jej projektem wynika w sposób niebudzący wątpliwości, iż jej *ratio legis* sprowadza się do dwóch kwestii: finansowego wsparcia osób, którym sąd przyznał alimenty, ale ich egzekucja okazała się bezskuteczna, oraz poprawy skuteczności w ściąganiu alimentów od dłużników alimentacyjnych.

Na tle tak zarysowanej *ratio* ustawy alimentacyjnej należało stwierdzić, że zawarta w niej instytucja zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu jest instrumentem, który w założeniu ustawodawcy ma się przyczynić do realizacji drugiego ze wskazanych celów ustawy, tj. zwiększenia ściągальności alimentów. Tak też w swoim wniosku postrzegą tę instytucję Prokurator Generalny.

Odmienne stanowisko w tym zakresie zajął Marszałek Sejmu, który uznał, że zatrzymanie prawa jazdy w obecnym stanie prawnym nie może być bezpośrednio związane z samym wykonywaniem przez dłużnika zobowiązań alimentacyjnych oraz że właściwe jest odnośnienie tej instytucji do podjęcia przez dłużnika alimentacyjnego współpracy z gminą. W jego ocenie, ustawowe przesłanki stosowania zatrzymania prawa jazdy wskazują, że celem tego instrumentu jest zmiana postępowania dłużnika alimentacyjnego, polegającego na utrudnianiu egzekucji lub uchylaniu się od podjęcia pracy. Negatywne jej konsekwencje nie dotyczą bowiem dłużników, którzy z racji trudnej sytuacji materialnej nie są w stanie wywiązywać się ze zobowiązań alimentacyjnych, lecz tylko tych, którzy świadomie podejmują działania utrudniające powodzenie egzekucji lub uchylają się od zarobkowania. Marszałek Sejmu stwierdził w konsekwencji, że zwiększenie stopnia realizacji obowiązku alimentacyjnego (i odpowiednio jego skutecznej egzekucji) następuje przez odpowiednie ukształtowanie przepisów odnoszących się do egzekucji oraz współpracy dłużnika z gminą w celu zatrudnienia, a nie przez samo zatrzymanie prawa jazdy.

Ponadto Marszałek Sejmu wskazał, że „dłużnikiem alimentacyjnym” na mocy art. 2 pkt 3 zakwestionowanej ustawy jest osoba zobowiązana do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego, przeciwko której egzekucja okazała się bezskuteczna. Gdyby zatem ustawodawca miał na celu przymuszenie dłużnika do wykonywania zobowiązań alimentacyjnych jedynie za pomocą zatrzymania prawa jazdy, to instytucja uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych byłaby bezcelowa.

W toku rozprawy 12 lutego 2014 r. przedstawił Marszałek Sejmu, odpowiadając na pytanie sędziego Trybunału, przyznał jednak, że choć środek zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu należy postrzegać jako środek pozwalający wyegzekwować od dłużnika określone w zakwestionowanej ustawie obowiązki (np. złożenia oświadczenia majątkowego, udzielenia wywiadu alimentacyjnego), to jednak fakt, „że te zachowania w ostatecznym rozrachunku mogą przyczynić się do skuteczności alimentacji, (...) jest też poza wszelkim sporem” (protokół z rozprawy z 12 lutego 2014 r., s. 35).

Trybunał uznał, że stanowisko Marszałka Sejmu w tym zakresie nie uwzględnia treści pozostałych przepisów zakwestionowanej ustawy. Zgodnie z art. 3 ust. 1 „W przypadku bezskuteczności egzekucji osoba uprawniona może złożyć do organu właściwego wierzyciela wnioski o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego”. Po otrzymaniu takiego wniosku, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy alimentacyjnej, organ właściwy dłużnika przeprowadza wywiad alimentacyjny, w celu ustalenia sytuacji rodzinnej, dochodowej i zawodowej dłużnika alimentacyjnego, a także jego stanu zdrowia oraz przyczyn nielożenia na utrzymanie osoby uprawnionej, odbiera od niego oświadczenie majątkowe oraz informuje dłużnika o przekazaniu do biura informacji gospodarczej informacji gospodarczej o zobowiązaniu lub zobowiązaniach dłużnika alimentacyjnego wynikających z tytułów, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 1 i 2, w razie powstania zaległości za okres dłuższy niż 6 miesięcy. Wniosek o zatrzymanie prawa jazdy może być skierowany jedynie wobec dłużnika, który na mocy ostatecznej decyzji został uznany za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Przesłanki wydania takiej decyzji określone w art. 5 ust. 3 ustawy alimentacyjnej dotyczą utrudniania egzekucji alimentów (przez uniemożliwienie przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego i niezłożenie oświadczenia majątkowego) oraz braku współpracy z właściwymi organami w zakresie aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego (odmowa rejestracji w urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy, nieuzasadniona odmowa przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, wykonywania prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac na zasadach robót publicznych albo udziału w szkoleniu, stażu lub przygotowaniu zawodowym dorosłych). Jakkolwiek zwrot prawa jazdy, jak podkreśla Sejm, następuje m.in. po ustaniu przyczyny jego zatrzymania (określonej w art. 5 ust. 3), jednak nie jest to przesłanka wystarczająca. Zgodnie z art. 5 ust. 6 pkt 1 ustawy alimentacyjnej prócz tego musi dojść jednocześnie do wywiązania się dłużnika ze zobowiązań alimentacyjnych na poziomie co najmniej 50% bieżąco ustalonych alimentów przez ostatnie pół roku. Zwrot prawa jazdy następuje także w sytuacji utraty przez dłużnika statusu dłużnika alimentacyjnego, a więc także skutek wywiązania się ze zobowiązań alimentacyjnych.

W ocenie Trybunału, instytucję zatrzymania prawa jazdy należy zatem postrzegać jako instrument wpływający na zwiększenie stopnia realizacji podstawowego celu ustawy, tj. wywiązywania się dłużników z ustalonych przez sąd zobowiązań alimentacyjnych. Choć jest on powiązany z innymi instrumentami uregulowanymi w tej ustawie (takimi jak wywiad alimentacyjny) oraz z procedurą uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, to jednak jego *ratio* nie wyczerpuje się z chwilą, gdy dłużnik utrudniający egzekucję lub uchylający się od zarobkowania zaczyna współpracować z właściwymi organami. Musi on wywiązać się przez 6 miesięcy z co najmniej połowy ustalonych alimentów. W tej regulacji istnieje zatem element dyscyplinujący dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od wywiązania się ze swoich zobowiązań do ich regulowania. Ten podstawowy cel został zresztą wyraźnie podkreślony w preambule do niniejszej ustawy, która stanowi, że „wspieranie osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów należy łączyć z działaniami zmierzającymi do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji”. Nie można zatem tracić z pola widzenia, że wskazywana przez przedstawiciela Marszałka Sejmu współpraca z gminą jest elementem szerszej procedury, zmierzającej do zwiększenia skuteczności egzekucji należnych alimentów.

Podsumowując, celem uchwalenia art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej było, zdaniem Trybunału, zwiększenie stopnia wywiązywania się dłużników z ustalonego przez sąd zobowiązania alimentacyjnego. Cel, którym kierował się ustawodawca, wiąże się z ochroną wyrażonych w Konstytucji wartości, które zostały wymienione w art. 18 (deklarującym przyznanie ochrony i opieki małżeństwu, rodzinie, macierzyństwu i rodzicielstwu), art. 71 ust. 1 (ochrona dobra rodziny i prawo rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych i niepełnych, do szczególnej pomocy władz publicznych) i art. 72 ust. 1-3 Konstytucji (ochrona praw dziecka).

#### 5. Kontekst normatywny instytucji zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego.

5.1. Kluczowe znaczenie dla instytucji zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu w kontekście stawianych przez wnioskodawcę zarzutów ma zakwestionowany przez Prokuratora Generalnego art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej, w zakresie, w jakim stanowi, że: „organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego”. Niemniej jednak dla oceny spełnienia przez zakwestionowaną regulację szczegółowych wymogów zasady proporcjonalności, istotne było określenie, w jakim kontekście normatywnym ona obowiązuje.

#### 5.2. Obowiązek alimentacyjny rodziców względem dzieci.

Obowiązek wzajemnego wspierania się członków rodziny stanowi jedno z podstawowych założeń polskiego prawa rodzinnego i znajduje odzwierciedlenie w odpowiednim ukształtowaniu obowiązku alimentacyjnego. Zgodnie z art. 128 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.; dalej: k.r.o.), „[o]bowiązek dostarczania środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania (obowiązek alimentacyjny) obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo”. Obowiązek ten wynika także z regulacji art. 23 i art. 27 k.r.o., które stanowią, że małżonkowie są zobowiązani do współdziałania dla dobra rodziny oraz zaspokajania potrzeb rodziny, którą przez swój związek założyli, oraz, co istotne, do wzajemnej pomocy. Treścią obowiązku alimentacyjnego jest dostarczenie uprawnionemu środków utrzymania, a tym samym zaspokojenie jego bieżących, usprawiedliwionych potrzeb.

Jak podkreśla się w literaturze, „[m]ocne uzasadnienie aksjologiczne obowiązków alimentacyjnych oraz ich doniosłe znaczenie zarówno dla losów jednostek, jak i funkcjonowania społeczeństwa, jest powodem, dla którego powstają one z mocy prawa, a ich istnienie i zakres regulują normy bezwzględnie obowiązujące, które nie pozwalają stronom na swobodne kształtowanie treści łączącego ich stosunku prawnego. Wskazują też tego spośród członków rodziny, który zobowiązany jest do łożenia na utrzymanie osoby uprawnionej, oraz określają reguły powstania obowiązku osób zobowiązanych w dalszej kolejności. Orzeczenie sądu w sprawie o alimenty nie kreuje więc tego obowiązku, lecz konkretyzuje go, wskazując strony stosunku alimentacyjnoprawnego, jego zakres i sposób realizacji” (M. Andrzejewski, komentarz do art. 128, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. H. Dolecki i T. Sokołowski, Warszawa 2010, s. 731). Obowiązek alimentacyjny ma więc charakter bezwzględny i wobec tego strony nie mogą znieść tego obowiązku w formie zawarcia umowy.

Realizacji obowiązków alimentacyjnych dotyczą przepisy rozproszone w wielu aktach prawnych. Poza k.r.o., w którym określono krąg osób wzajemnie wobec siebie uprawnionych i zobowiązanych, reguły ustalania istnienia i zakresu obowiązków oraz formy ich realizacji, należy wskazać: ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; zwłaszcza art. 32, art. 444, art. 445, art. 1081-1087, regulujące dochodzenie roszczeń alimentacyjnych przed sądem i sposoby ich egzekucji); ustawę alimentacyjną;

art. 209 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) penalizujący uporczywe uchylanie się od wykonywania obowiązków alimentacyjnych i narażanie w ten sposób uprawnionych na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb; standardy międzynarodowe realizacji ekonomicznych praw dziecka określone zwłaszcza w Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, ze zm.); przepisy o dochodzeniu alimentów za granicą (w tym art. 63 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe, Dz. U. Nr 80, poz. 432, który stanowi, że prawo właściwe dla zobowiązań alimentacyjnych określa rozporządzenie Rady [WE] nr 4/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych, Dz. Urz. UE L 7 z 10.01.2009, s. 1, ze zm., Konwencję o dochodzeniu roszczeń alimentacyjnych za granicą, sporządzoną w Nowym Jorku dnia 20 czerwca 1956 r., Dz. U. z 1961 r. Nr 17, poz. 87).

Szczególną rolę wśród obowiązków alimentacyjnych pełni obowiązek rodziców względem dziecka, który regulują przede wszystkim art. 128: „Obowiązek dostarczania środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania (obowiązek alimentacyjny) obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo” i art. 133 § 1 k.r.o.: „Rodzice obowiązani są do świadczeń alimentacyjnych względem dziecka, które nie jest jeszcze w stanie utrzymać się samodzielnie, chyba że dochody z majątku dziecka wystarczają na pokrycie kosztów jego utrzymania i wychowania”. Obowiązek ten, jak wskazał Trybunał w wyroku z 12 kwietnia 2011 r., o sygn. SK 62/08 (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22), stanowiąc wyraz solidarności rodzinnej, istnieje niezależnie od władzy rodzicielskiej i sprawowania pieczy nad dzieckiem, „[z]najduje (...) umocowanie w przepisach konstytucyjnych, będąc przede wszystkim refleksem wynikającego z art. 48 ust. 1 Konstytucji obowiązku współprzyczyniania się rodziców do wychowywania dziecka”. Zawarcie małżeństwa i założenie rodziny są bowiem z jednej strony wyrazem przysługującej człowiekowi wolności, z drugiej zaś – rodzą obowiązki, którym odpowiadają określone uprawnienia małżonków oraz ich dzieci (w tym także roszczenia natury majątkowej). Roszczenia te wynikają z art. 18 Konstytucji i konkretyzowane są w ustawach, stanowiąc pewien element realizacji nakazu gwarantowanej przez ten przepis ochrony małżeństwa i rodziny.

Jak wskazano w wyroku z 23 listopada 2010 r., sygn. K 5/10 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 106), podstawowe znaczenie dla stosunków panujących w prawidłowo funkcjonującej rodzinie powinny mieć relacje wyrażone w przepisach k.r.o. Zgodnie z nimi małżonkowie są zobowiązani do współdziałania dla dobra rodziny oraz zaspokajania potrzeb rodziny, którą przez swój związek założyli, a także do wzajemnej pomocy. Obowiązek alimentacyjny (czyli obowiązek dostarczania środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania) obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo. Obowiązek ten w prawidłowo funkcjonującej rodzinie rodzice spełniają wobec dzieci dobrowolnie i bez jakiegokolwiek ingerencji ze strony państwa. Formalny sposób ustalenia alimentów (w umowie, w orzeczeniu sądu, przed mediatorem) dotyczy zaś sytuacji konfliktowych lub spornych i jest wyjątkiem od reguły dobrowolnego dostarczania przez rodziców środków utrzymania i wychowania dziecka.

Zjawisko niealimentacji jest odwrotnością wyrażonej w art. 128 k.r.o. zasady dobrowolnego, zgodnego układowania relacji alimentacyjnych między rodzicami i dziećmi. Ponieważ nie można skutecznie wyegzekwować prawidłowych zachowań w zakresie realizacji obowiązków rodzinnych ani zapobiec zachowaniom nieprawidłowym, należy w miarę możliwości ograniczać ich szkodliwe skutki, umniejszając pogorszenie sytuacji życiowej członków rodziny (zob. T. Sokołowski, komentarz do art. 23 k.r.o., [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, M. Andrzejewski, H. Dolecki, J. Haberkowicz i inni, Lex 2013). Tak też czyni ustawodawca, który w wypadku niewywiązywania się jednego z rodziców z obowiązku dostarczania dziecku środków utrzymania, przewidział rozbudowaną, systemową reakcję mającą na celu minimalizację niekorzystnych następstw takiej sytuacji dla drugiego z rodziców i dziecka, obejmującą m.in. drogę dochodzenia świadczeń alimentacyjnych przed sądem (lub mediatorem), uprzywilejowaną względem innych wierzycieli egzekucję świadczeń alimentacyjnych, a także w sytuacji bezskuteczności egzekucji inne formy pomocy państwa, takie jak świadczenia z funduszu alimentacyjnego.

Należy w tym miejscu wskazać, że wszelkie formy pomocy publicznej osobom posiadającym prawomocne orzeczenie zasądzające alimenty, ale niemogącym ich wyegzekwować, mają charakter wyjątku i muszą wprost wynikać z przepisu prawa publicznego. Jako podkreślił Trybunał w wyroku o sygn. K 5/10, zakres obowiązku państwa, także w sprawach alimentacyjnych, wyznacza konstytucyjna zasada pomocniczości (przywołana w drugim akapicie preambuły do ustawy alimentacyjnej): „W pierwszej kolejności obowiązek alimentacyjny obciąża (...) członków rodziny osoby uprawnionej. W sprawach publicznych świadczeń alimentacyjnych dopiero wykazanie, że trudna sytuacja materialna i społeczna wywołana niewykonywaniem obowiązku alimentacyjnego nie wynika z wyboru osoby zainteresowanej pomocą, uzasadnia pomoc państwa. Państwo nie przejmuje zatem ciężącego na osobach zobowiązanych do alimentacji obowiązku, lecz wykonuje swoją powinność pomocy osobom ubogim. Zasada pomocniczości przewidziana w ustawie alimentacyjnej oznacza zatem udzielanie świadczeń tylko pod

warunkiem wyczerpania własnych środków samopomocowych oraz tylko w zakresie niezbędnym do zażegnania ryzyka braku alimentacji (...). W pierwszej kolejności państwo jest zobowiązane do poszukiwania alternatywnych rozwiązań prawnych aktywizujących dłużnika w celu odnalezienia źródeł umożliwiających alimentację. Następnie uruchamiane są środki dolegliwości w postaci zatrzymania prawa jazdy oraz zainicjowania postępowania karnego”.

Działanie ustawodawcy w sytuacji niewywiązywania się rodziców z obowiązków alimentacyjnych względem dzieci musi zatem uwzględniać zarówno wartości określone w art. 18, art. 71 oraz art. 72 Konstytucji jak i konstytucyjną zasadę pomocniczości. Musi także uwzględniać „zakaz ingerencji w sferę autonomii rodziny, wyrażający się także w sferze materialnej (minimum egzystencji). Zakaz ten wynika wprost z art. 18 i art. 71 interpretowanych w świetle art. 47 i art. 30 Konstytucji” (wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 115).

Konstytucja, nakazując władzom publicznym uwzględnianie dobra (interesów) rodziny, określa jednocześnie beneficjentów tego prawa (czyli członków rodziny, gdyż to im przede wszystkim przysługuje zdolność bycia podmiotem prawa konstytucyjnego) a także minimalny standard ochrony i pomocy. Jak wskazano w wyroku o sygn. P 3/05, Konstytucja „nakazuje, co najmniej w zakresie normowania art. 71 ust. 1 zd. 2, zagwarantowanie minimum egzystencji każdemu członkowi rodziny (...). Artykuł 18 i art. 71 w związku z art. 30 Konstytucji poprzez gwarancję «szczególnej pomocy» materialnej dla rodzin (...) samodzielnie rozstrzyga:

– po pierwsze, o obowiązku władzy zapewnienia każdemu członkowi rodziny minimum egzystencji,

– po drugie, o zapewnieniu pomocy wykraczającej poza zwykłą pomoc. Konstytucja pozostawia przy tym ustawodawcy (działającemu w ramach porządku wartości i zasad konstytucyjnych) pewien margines swobody w precyzyjnym ustalaniu progu egzystencjalnego, odpowiadającego minimalnemu poziomowi konsumpcji towarów i usług człowieka oraz dziecka w danych warunkach społeczno-ekonomicznych. Nie ulega również wątpliwości, że regulacja konstytucyjna nie zwalnia rodziny z odpowiedzialności za swoje utrzymanie, a członków rodziny z obowiązków alimentacyjnych. Wynika to wprost z zasady subsydiarności, której wyraz daje np. art. 72 ust. 2 i preambuła. Konstytucja zakazuje bowiem zwalniania członków rodziny z ciężących na nich obowiązków alimentacyjnych poprzez kreowanie konkurencyjnego systemu zasiłków rodzinnych (wyrok z 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04 [OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 51]). Oznacza to m.in., że obowiązek ochrony i pomocy rodzinie nie może być realizowany tylko poprzez system zabezpieczenia społecznego, ale przez zharmonizowane rozwiązania systemowe”.

Ustawa alimentacyjna, której art. 5 ust. 3b został zakwestionowany przez wnioskodawcę, jest formą realizacji zobowiązań, jakie ustrojodawca nałożył na państwo w art. 18, art. 71 i art. 72 ustawy zasadniczej. Ustawodawca, kierując się wartościami wyrażonymi w tych przepisach (ochrona i opieka rodziny, dobro rodziny, ochrona praw dziecka), przewidział w ustawie alimentacyjnej określone formy wsparcia osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów. Jednocześnie, mając na uwadze zasadę pomocniczości, uregulował określone działania organów podejmowane wobec dłużników będące wyrazem poszukiwania alternatywnych rozwiązań prawnych aktywizujących samego dłużnika w celu odnalezienia źródeł umożliwiających alimentację jego dzieci.

### 5.3. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego.

Działający na podstawie ustawy alimentacyjnej fundusz alimentacyjny stanowi system wspierania osób uprawnionych do alimentów środkami finansowymi z budżetu państwa. Za osobę uprawnioną do uzyskania świadczenia z funduszu alimentacyjnego ustawodawca uznał „osobę uprawnioną do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli egzekucja okazała się bezskuteczna” (art. 2 pkt 11 zakwestionowanej ustawy). Uzasadniając takie określenie kręgu osób uprawnionych do uzyskania świadczenia z funduszu alimentacyjnego w uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że chociaż „każdy niemal, kto uzyskał orzeczenie sądu o należnych mu alimentach, doświadcza trudnej sytuacji materialnej, jeśli nie ma możliwości wyegzekwować zasądzonych kwot”, to jednak „[z] powodu trudnej sytuacji budżetu państwa należy (...) ograniczyć wypłacanie świadczeń do przypadków niepozostawiających co do tego wątpliwości. Mamy z nimi do czynienia, jeśli alimentów nie uzyskuje dziecko i osoba dorosła, która jeszcze nie jest ekonomicznie samodzielna, gdyż kontynuuje naukę” (druk sejmowy nr 1393/V kadencji). Świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują zatem osobie uprawnionej do czasu ukończenia przez nią 18 roku życia i ulegają przedłużeniu do ukończenia 25 roku życia w przypadku pobierania nauki w szkole lub szkole wyższej. Jeśli zaś wobec osoby uprawnionej do alimentów orzeczono znaczny stopień niepełnosprawności – świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują jej bezterminowo.

Cel świadczeń alimentacyjnych został wskazany w preambule ustawy alimentacyjnej. Świadczenia te mają wspierać osoby ubogie, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymują należnego im wsparcia od osób należących do kręgu zobowiązanych wobec nich do alimentacji. Świadczenia te są czasowo udostępniane wierzycielowi i nie są świadczeniami bezzwrotnymi. Ich funkcją jest czasowe złagodzenie niedostatku wynikającego z nie dość skutecznie działającego systemu państwowego ścigania dłużnika uchylającego się od realizacji prawomocnie ustalonego obowiązku alimentacyjnego. Istotą systemu publicznego wsparcia jest to, że zwrot kwoty świadczenia następuje nie od osoby, która świadczenie pobrała, ale od dłużnika, którego dług względem osoby uprawnionej został zaspokojony przez państwo. Regres ten jest jednym z elementów systemu dyscyplinującego dłużników alimentacyjnych do regulowania swoich zobowiązań.

5.4. Procedura uznania za dłużnika uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych i zatrzymania prawa jazdy.

Dłużnikiem alimentacyjnym, zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy alimentacyjnej jest osoba zobowiązana do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego, przeciwko której egzekucja okazała się bezskuteczna. Bezskutecznością egzekucji, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 2 ustawy alimentacyjnej, jest egzekucja, „w wyniku której w okresie ostatnich dwóch miesięcy nie wyegzekwowano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych”, a także „niemożność wszczęcia lub prowadzenia egzekucji alimentów przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu przebywającemu poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności z powodu: a) braku podstawy prawnej do pojęcia czynności zmierzających do wykonania tytułu wykonawczego w miejscu zamieszkania dłużnika, b) braku możliwości wskazania przez osobę uprawnioną miejsca zamieszkania dłużnika alimentacyjnego za granicą”.

Procedura, w ramach której zastosowany może być środek zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, inicjowana jest kierowanym do organu właściwego wierzyciela wnioskiem o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego (art. 3 ust. 1 zakwestionowanej ustawy). Z wnioskiem takim może wystąpić osoba uprawniona do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli egzekucja okazała się bezskuteczna (art. 3 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 11 ustawy alimentacyjnej). Do wniosku o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego należy dołączyć zaświadczenie organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne o bezskuteczności egzekucji zawierające informację o stanie egzekucji, przyczynach jej bezskuteczności oraz o działaniach podejmowanych w celu wyegzekwowania zasądzonych alimentów.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy alimentacyjnej po otrzymaniu wniosku o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego, organ właściwy dłużnika przeprowadza wywiad alimentacyjny, w celu ustalenia sytuacji rodzinnej, dochodowej i zawodowej dłużnika alimentacyjnego, a także jego stanu zdrowia oraz przyczyn niełożenia na utrzymanie osoby uprawnionej. Ponadto odbiera od dłużnika oświadczenie majątkowe oraz informuje go o przekazaniu do biura informacji gospodarczej informacji gospodarczej o jego zobowiązaniu lub zobowiązaniach wynikających z tytułów, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 1 i 2 (tj. (należności z tytułu wypłaconych osobie uprawnionej świadczeń z funduszu alimentacyjnego na podstawie zakwestionowanej ustawy oraz z tytułu zaliczek alimentacyjnych wypłaconych na podstawie ustawy z dnia 2005 r. – do ich całkowitego zaspokojenia), w razie powstania zaległości za okres dłuższy niż 6 miesięcy. Oświadczenie majątkowe dłużnik alimentacyjny składa pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań (art. 4 ust. 2 ustawy alimentacyjnej). Informacje uzyskane przez organ właściwy dłużnika, które mają wpływ na skuteczność prowadzonej egzekucji – w szczególności zawarte w wywiadzie alimentacyjnym oraz oświadczeniu majątkowym dłużnika alimentacyjnego – przekazywane są komornikowi sądowemu (art. 5 ust. 1 ustawy alimentacyjnej). Jeśli powodem niewywiązywania się ze zobowiązań alimentacyjnych dłużnika alimentacyjnego jest brak zatrudnienia, organ właściwy dłużnika zobowiązuje go do zarejestrowania się jako bezrobotny albo jako poszukujący pracy (w razie braku możliwości zarejestrowania się jako bezrobotny) oraz informuje właściwy powiatowy urząd pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego (art. 5 ust. 2 ustawy alimentacyjnej).

Postępowanie o uznanie dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, wszczynane jest w sytuacji, gdy dłużnik alimentacyjny uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego lub: 1) odmówił złożenia oświadczenia majątkowego, 2) odmówił zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy, 3) bez uzasadnionej przyczyny, w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, odmówił przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, wykonywania prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac na zasadach robót publicznych albo udziału w szkoleniu, stażu lub przygotowaniu zawodowym dorosłych.

Zgodnie z art. 5 ust. 3a ustawy alimentacyjnej decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych nie można wydać wobec dłużnika, który przez ostatnie 6 miesięcy wywiązywał

się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów.

Po uzyskaniu przez decyzję o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych waloru ostateczności, organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, dołączając odpis tej decyzji, oraz składa wniosek o ściganie za przestępstwo określone w k.k. Starosta, na podstawie wniosku organu właściwego dłużnika, wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy (art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej).

Zgodnie z art. 5 ust. 6 ustawy alimentacyjnej uchylenie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy następuje na wniosek organu właściwego dłużnika, gdy ustanie przyczyna zatrzymania prawa jazdy, o której mowa w art. 5 ust. 3, oraz gdy dłużnik alimentacyjny przez ostatnie 6 miesięcy wywiązał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów lub – co oczywiste – gdy nastąpi utrata statusu dłużnika alimentacyjnego.

Institucja zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu polega na czasowym zatrzymaniu dokumentu, który zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151; dalej: ustawa o kierujących pojazdami) stwierdza posiadanie uprawnienia do kierowania określonymi pojazdami na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bądź w ruchu międzynarodowym. Nie jest ona tożsama z zakazem prowadzenia pojazdów, który jest środkiem karnym określonym w art. 39 pkt 3 k.k., orzekanym przez sąd wobec osób skazanych za przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji (spowodowanie katastrofy, bezpośredniego niebezpieczeństwa katastrofy, spowodowanie wypadku, prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego). Zakaz prowadzenia pojazdów można orzec niezależnie od tego, czy dana osoba ma uprawnienia do ich prowadzenia (w wypadku sprawcy nieposiadającego takiego uprawnienia, orzeczenie takiego środka oznacza zakaz udzielenia mu uprawnień do prowadzenia pojazdów w okresie objętym tym środkiem), natomiast decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy może być wydana jedynie wobec osób, które taki dokument (stwierdzający posiadanie uprawnienia do kierowania określonymi pojazdami) wcześniej uzyskały. Środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów pełni funkcję przede wszystkim zabezpieczającą (polegającą na ochronie bezpieczeństwa w komunikacji), jakkolwiek w doktrynie podkreśla się także jego represyjne oddziaływanie na sprawcę (zob. *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-116 k.k.*, uwagi do art. 42 k.k., red. A. Zoll, Lex 2004). Decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu wydaje się natomiast w celu wyegzekwowania od niego określonego zachowania, tj. realizacji wynikających z wyroku sądowego bądź potwierdzonych takim wyrokiem zobowiązań alimentacyjnych na rzecz dziecka (które tymczasowo i do pewnej wysokości „kredytuje” państwo z funduszu alimentacyjnego), a w razie trudności z realizacją tychże zobowiązań (np. wynikających z braku zatrudnienia czy złego stanu zdrowia) – poddania się obowiązkom określonym w ustawie alimentacyjnej (złożenie oświadczenia majątkowego, wywiad alimentacyjny, podjęcie zaproponowanej pracy, szkoleń zawodowych itd.). Odmienne funkcje tych środków przejawiają się także w aspekcie ich nieuchronności i odwracalności – zakaz prowadzenia pojazdów orzekany za popełnione przestępstwo stanowi sankcję karną, na której czasowy wymiar osoba skazana nie ma wpływu (o tym rozstrzyga sąd). Natomiast zarówno na sam fakt wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej, jak i na okres zatrzymania tego dokumentu przemożny wpływ ma zachowanie samego dłużnika alimentacyjnego (zwrot dokumentu następuje po ustaniu przyczyny jego zatrzymania oraz wywiązaniu się przez ostatnie 6 miesięcy ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% ustalonych alimentów).

## 6. Ocena proporcjonalności art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej.

6.1. U podstaw zakwestionowanej ustawy leży wielokrotnie wyrażany w toku prac legislacyjnych pogląd, że państwo, w imieniu którego sądy wydają prawomocne wyroki, nie może uchylać się od ponoszenia odpowiedzialności za negatywne skutki niesprawności działającego w imieniu państwa aparatu egzekucyjnego. Dlatego też ustawodawca z jednej strony stworzył możliwość wypłacania wierzycielom alimentacyjnym świadczeń, a z drugiej – uregulował szereg instytucji mających na celu wzmożenie odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji, w tym środek w postaci zatrzymania prawa jazdy dłużnikom uchylającym się od alimentacji.

Oceniając zakwestionowaną instytucję w aspekcie jej przydatności i konieczności, należy zauważyć, że decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy jest wydawana wobec szczególnej kategorii adresatów. Są nimi rodzice, którzy swoim zachowaniem powszechnie uznawany za społecznie naganne, nie wykonują wobec dziecka szeregu obowiązków zarówno o charakterze moralnym jak i prawnym. Po pierwsze, nie wykonują wobec dziecka dobrowolnie obowiązku alimentacji wobec swoich dzieci, zmuszając drugie z rodziców do podjęcia działań mających na celu ustalenie relacji alimentacyjnych przez wyrok sądu rodzinnego. Po drugie, nie wykonują dobrowolnie

wydanego wobec nich prawomocnego wyroku sądowego ustalającego relacje alimentacyjne, mimo iż mają zdolność świadczenia alimentów. Sąd, orzekając o wysokości alimentów, musi bowiem zgodnie z art. 135 § 1 k.r.o. uwzględnić dwie przesłanki: usprawiedliwione potrzeby uprawnionego oraz możliwości zarobkowe i majątkowe zobowiązanego. Z orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny wynika, że możliwości zarobkowe i majątkowe zobowiązanego wyznaczają górny pułap świadczeń alimentacyjnych, nawet gdyby nie zaspokajały w pełni usprawiedliwionych potrzeb wierzyciela (uprawnionemu pozostanie wówczas poszukiwać zaspokojenia swych usprawiedliwionych potrzeb u osób zobowiązanych do alimentacji w dalszej kolejności na podstawie art. 132 k.r.o.). Należy zatem jasno stwierdzić, że w ocenie sądu, rodzic, któremu sąd wymierzył alimenty adekwatnie do jego możliwości zarobkowych i majątkowych, ma zdolność, by je płacić. Po trzecie, swoim zachowaniem utrudniają egzekucję sądową i doprowadzają do określonego w art. 2 pkt 2 ustawy alimentacyjnej stanu jej bezskuteczności, narażając przez ten okres dziecko na pozostawanie bez należnych środków utrzymania. Po czwarte, jak wynika z powołanych wyżej przepisów ustawy alimentacyjnej, swoim dalszym zachowaniem polegającym na braku współpracy z właściwymi organami doprowadzają do uznania ich za uchylających się od zobowiązań alimentacyjnych, wydania wobec nich decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy oraz złożeniu przeciw nim wniosku o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 k.k.

Zdaniem Trybunału, oceniając skuteczność (przydatność) środka w postaci zatrzymania prawa jazdy w kontekście jego celu, tj. wzrostu ściągальności należności alimentacyjnych, należy mieć na uwadze postawę dłużników alimentacyjnych, którzy swoim zachowaniem doprowadzają do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Osoby te, świadome konsekwencji swego działania (w tym skierowania przeciw nim wniosku o ściganie za przestępstwo), godzą się na podejmowane wobec nich przez różne organy kroki prawne, swego zachowania nie zmieniając (przynajmniej do momentu zatrzymania prawa jazdy). Wybór instrumentu, który miałby na celu jeszcze nie represję, ale zmianę tego zachowania (skłonienie do współpracy z organami, do podjęcia aktywności zawodowej w wypadku braku zatrudnienia itd.), i który będzie wywierał skuteczny wpływ na tę kategorię adresatów prawa, jest zatem – wobec ich uporczywości – utrudniony. Wydaje się, że świadomość zagrożenia określoną w art. 209 § 1 k.k. sankcją karną grzywny, kary ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do 2 lat powinna wywierać duży wpływ na dłużników alimentacyjnych, jednak statystyki skazań za to przestępstwo pokazują, że tak nie jest.

Z danych dotyczących skuteczności instytucji zatrzymania prawa jazdy (w okresie styczeń – wrzesień 2012 r.) przekazanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 6 grudnia 2012 r., wynika, że na 46 085 wydanych ostatecznych decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od alimentów, w 2396 wypadkach ich wydanie doprowadziło do wzrostu ściągальności należności, zaś w wyniku 23 140 skierowanych wniosków o zatrzymanie prawa jazdy w 1530 wypadkach doszło do wzrostu ściągальności należności alimentacyjnych.

Z danych dotyczących skuteczności instytucji zatrzymania prawa jazdy zawartych w opracowanej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej *Informacji o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w 2012 r.* wynika, że „do wzrostu egzekucji w największym stopniu przyczyniło się skierowanie do starosty wniosku o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego (blisko 20% skuteczności działań)”. Dane te potwierdził na rozprawie 12 lutego 2014 r. przedstawiciel Ministra Pracy i Polityki Społecznej, który wskazał, że choć ściągальność należności alimentacyjnych w wyniku działań prowadzonych na podstawie ustawy alimentacyjnej wynosi obecnie ok. 13-14%, to na tle wszystkich podjętych przez organy działań prowadzących do wzrostu egzekucji, środek ten był skuteczny w 20% (na 28 827 wniosków o zatrzymanie prawa jazdy, wzrost ściągальności należności alimentacyjnych odnotowano w 5687 wypadkach, *Informacja o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w 2012 r.*, Warszawa, czerwiec 2013 r., s. 12). Przedstawiciel Ministra Pracy i Polityki Społecznej podkreślił także, że choć ogólna skuteczność podejmowanych na gruncie tej ustawy działań jest nadal niska, to jednak w ciągu ostatnich lat doszło do jej istotnego wzrostu z poziomu 1% w 2006 r. i 2007 r. do 13-14% obecnie.

Jak wcześniej wskazano, Trybunał nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. W niniejszej sprawie przejawia się to w tym, że Trybunał nie może samodzielnie określić, od którego momentu skuteczność analizowanego środka można uznać za dopuszczalną dla spełnienia przesłanki przydatności, a od którego już nie.

Zdaniem Trybunału, w niniejszej sprawie, nie można jednak jednoznacznie stwierdzić, że środek ten w sposób oczywisty nie spełnia postulatu skuteczności. Zarówno pod rządami wcześniej obowiązujących przepisów, jak i regulacji obowiązującej w obecnym kształcie stosowanie instytucji zatrzymania prawa ma wpływ na wzrostową tendencję poziomu ściągальności należności alimentacyjnych. W ocenie Trybunału, należy mieć na uwadze, że skuteczność na poziomie 20% w grupie osób, wobec których skierowano wniosek o zatrzymanie prawa jazdy, charakteryzującej się cechą konsekwentnej uporczywości w niewykonywaniu kolejnych obowiązków prawnych

(tj. obowiązków alimentacyjnych, wykonywania wyroku sądowego i przestrzegania przepisów ustawy alimentacyjnej), ma inny ciężar gatunkowy niż chociażby w grupie osób o przeciętnym poziomie przestrzegania prawa.

Ponadto, zdaniem Trybunału, nie można także nie zauważać działania prewencyjnego tej instytucji. Zatrzymanie prawa jazdy jest istotną dolegliwością wpływającą na podejmowane przez jednostki decyzje, zarówno w sferze swobodnego poruszania się, jak i w sferze różnego rodzaju aktywności (w tym zawodowych). I choć trudno oszacować, jakiej wielkości prewencyjny skutek wywiera ta instytucja wobec dłużników, którzy dobrowolnie płacą alimenty bez ingerencji sądu rodzinnego, czy też wobec dłużników, wobec których egzekucja okazała się bezskuteczna, którzy jednak w kolejnych stadiach podejmowanych wobec nich działań decydują się na współpracę z właściwymi organami (czy to w zakresie egzekucji alimentów, czy podejmując prace zarobkowe), to jednak należy mieć go na uwadze podczas analizy wpływu tej instytucji na ostateczną ścigalność alimentów.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, na zakwestionowany środek należy patrzeć jako na element pewnego zharmonizowanego systemu składającego się z wielu środków dyscyplinujących. Być może żaden z przewidzianych w badanej ustawie instrumentów prawnych nie ma wystarczającej siły oddziaływania na uporczywych dłużników alimentacyjnych w celu wzmocnienia ich odpowiedzialności za zobowiązania alimentacyjne, ale konsekwentne stosowanie wszystkich może prowadzić do zmiany postępowania znaczącej części dłużników.

Trybunał Konstytucyjny, badając kwestię skuteczności zakwestionowanego środka miał na uwadze także wnioski wynikające z *Informacji o wynikach kontroli wywiązywania się organów samorządu terytorialnego z zadań na rzecz pomocy osobom uprawnionym do alimentów* opublikowanej w 2011 r., w której Najwyższa Izba Kontroli wysoce negatywnie oceniła rzetelność wykonywania zadań przez organy uczestniczące w systemie pomocy osobom uprawnionym do alimentów, a także poziom współpracy między nimi. Kontrola przeprowadzona w 30 jednostkach samorządu gminnego oraz w 5 jednostkach samorządu na poziomie województwa od sierpnia 2008 r. do września 2010 r. ujawniła między innymi tak negatywne przykłady działania organów jak np.: obejmowanie wnioskiem o zatrzymanie prawa jazdy dłużników alimentacyjnych, którzy nie mieli uprawnień do prowadzenia pojazdów (z kontroli NIK wynika, że aż 2/3 przekazanych starostom wniosków dotyczyło osób nieposiadających uprawnień); stwierdzoną w 80% jednostek opieszałość w realizacji zadań takich jak przeprowadzanie wywiadu alimentacyjnego, podjęcie działań wobec dłużników czy na etapie postępowania egzekucyjnego (np. w 50% postępowań wezwanie do wywiadu alimentacyjnego wysyłano po raz pierwszy po upływie 200 dni od wpływu wniosku od wierzyciela); stwierdzone w 65% jednostek błędne i nierzetelne, niezgodne ze stanem faktycznym informacje zawierane w sprawozdaniach z realizacji zadań przewidzianych w ustawie, takie jak np. wykazywanie wniosków o skierowaniu dłużnika do robót publicznych, podczas gdy działania takie nie miały miejsca, czy też wskazywanie błędnej liczby wystąpień do starosty o zatrzymanie prawa jazdy. Zdaniem Trybunału, szczególnie pierwsza z przywołanych informacji, tj. obejmowanie wnioskiem o zatrzymanie prawa jazdy dłużników alimentacyjnych, którzy nie mieli uprawnień do prowadzenia pojazdów, prowadzi do wniosku, że skuteczność tego środka określona w *Informacji o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w 2012 r.* jest nieco zaniżona. Trudno za skuteczny instrument uznać bowiem skierowanie wniosku o zatrzymanie prawa jazdy w grupie osób, które nie mają uprawnień do kierowania pojazdami. Ponadto, w ocenie Trybunału, wobec takich rażących i, jak się okazuje, powszechnych błędów w działalności organów uczestniczących w systemie pomocy osobom uprawnionym do alimentów, jakie ujawnił raport NIK, można mieć poważne wątpliwości, czy nawet bardzo skuteczne instrumenty nie tracą na sile swego oddziaływania.

6.2. Badając kwestię, czy możliwa jest równie skuteczna ochrona z zastosowaniem środków mniej uciążliwych (postulat konieczności ingerencji), Trybunał również wziął pod uwagę to, że środek ten jest stosowany wobec szczególnie uporczywych w swoim zachowaniu adresatów. Ustawodawca, chcąc osiągnąć założone przez siebie cele, odpowiadające konstytucyjnej aksjologii, musiał nakładane przez siebie obowiązki opatrzyć taką sankcją, która byłaby z jednej strony najmniej dolegliwa, a z drugiej skuteczna wobec jak największej grupy uporczywych dłużników alimentacyjnych. Ustawodawca miał w tym wypadku ograniczony wybór środków, które można zastosować w procedurze administracyjnej, ponieważ niecelowym i nieadekwatnym (a najczęściej stosowanym jako sankcja administracyjna) instrumentem byłaby tu sankcja pieniężna. Trudno byłoby uznać jej racjonalność w sytuacji, gdy dłużnik jest zobowiązany do uregulowania w pierwszej kolejności alimentów na rzecz swoich dzieci.

Powyższe względy, w ocenie Trybunału, przemawiają za tym, że środek w postaci zatrzymania prawa jazdy w stosunku do tej kategorii podmiotów, którą są uchylający się od zobowiązań alimentacyjnych dłużnicy, można uznać za konieczny dla osiągnięcia określonego wyżej poziomu skuteczności w realizacji podstawowego celu ustawy alimentacyjnej.



6.3. Trybunał przeszedł następnie do oceny spełnienia przesłanki proporcjonalności *sensu stricto*. W ocenie Trybunału, stanowiąca istotną dolegliwość dla dłużnika alimentacyjnego ingerencja w sferę jego interesów (korzystania z przyznanego uprawnienia do kierowania pojazdami) nie jest w sposób oczywisty nadmierna. Dobrem chronionym, ze względu na które ustawodawca umożliwił taką ingerencję, są uzasadnione, usprawiedliwione potrzeby dziecka, którego sytuacja zarówno społeczna, jak i materialna uległa pogorszeniu, i które ponadto bezskutecznie dochodzi od jednego z rodziców alimentów ustalonych przez sąd w wymiarze możliwym do ich realizacji.

W tym kontekście, zdaniem Trybunału, istotne znaczenie ma to, że decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy jest stosowana wobec wąskiej kategorii osób zobowiązanych do alimentacji. Ustawodawca, kształtując przesłanki wszczęcia postępowania o uznanie dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, zawarte w art. 5 ust. 3 ustawy alimentacyjnej, wyodrębnił grupę dłużników alimentacyjnych, którzy w jego ocenie, wykazują się szczególną uporczywością w utrudnianiu egzekucji oraz w uchylaniu się od współpracy z właściwymi organami w zakresie aktywizacji zawodowej, pomimo braku zatrudnienia. Tylko wobec tej kategorii dłużników alimentacyjnych starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy.

Trybunał wziął pod uwagę, że dłużnik alimentacyjny, zachowując się zgodnie z prawem, ma decydujący wpływ na niezastosowanie wobec niego środka w postaci zatrzymania prawa jazdy. Obie decyzje nie zostaną zatem wydane względem dłużnika alimentacyjnego, jeśli:

1) przez ostatnie 6 miesięcy płacił alimenty w wysokości nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów,

2) będąc zatrudniony, nie wywiązywał się ze swoich zobowiązań alimentacyjnych w ogóle bądź czynił to nieregularnie (w ostatnich 6 miesiącach) albo też wpłacał regularnie kwoty niższe niż 50% bieżąco ustalonych alimentów, ale podjął współpracę z właściwymi organami (udzielił wywiadu alimentacyjnego i złożył oświadczenie majątkowe),

3) nie będąc zatrudniony, nie wywiązywał się ze swoich zobowiązań alimentacyjnych w ogóle bądź czynił to nieregularnie albo regularnie wpłacał kwoty niższe niż 50% bieżąco ustalonych alimentów, ale:

a) podjął współpracę z właściwymi organami – udzielił wywiadu alimentacyjnego i złożył oświadczenie majątkowe,

b) zarejestrował się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy,

c) nie odmówił przyjęcia skierowanych do niego propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, wykonywania prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac na zasadach robót publicznych albo udziału w szkoleniu, stażu lub przygotowaniu zawodowym dorosłych, albo odmawiając ich przyjęcia, kierował się uzasadnioną przyczyną.

Zakwestionowany środek nie jest więc stosowany automatycznie w sytuacji niewywiązywania się dłużnika ze zobowiązań alimentacyjnych, ale jedynie wówczas, gdy dłużnik alimentacyjny uporczywie utrudnia egzekucję lub nie podejmuje żadnej aktywności w celu aktywizacji zawodowej, a proponowane przez właściwe instytucje prace bez uzasadnionej przyczyny odrzuca. Jeśli dłużnik alimentacyjny nie jest w stanie wywiązać się z alimentów, ale współpracuje z właściwymi organami, prawa jazdy nie można mu zatrzymać. W tym kontekście traci na znaczeniu argument, że prawo jazdy może mieć niekiedy znaczenie podczas poszukiwania czy wykonywania określonej pracy. Ponadto istotne jest również to, że od zachowania samego dłużnika (polegającego na wykonywaniu obowiązków prawnych) zależy zwrot zatrzymanego prawa jazdy.

W ocenie Trybunału, powyższe argumenty łagodzą ocenę dolegliwości przewidzianej przez ustawodawcę i przemawiają za uznaniem, że zakwestionowana instytucja nie stanowi nadmiernej ingerencji w interes prawny dłużnika alimentacyjnego.

Trybunał jeszcze raz podkreśla, że nie może samodzielnie określić „właściwego” czy też „optymalnego” poziomu realizacji założonego przez ustawodawcę celu, a więc stwierdzić jednoznacznie, jaki wzrost ściągłości alimentów byłby w wypadku analizowanej instytucji zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego adekwatny. Kierując się wszystkimi wskazanymi ustaleniami, Trybunał nie dopatrył się w zakwestionowanym przepisie ewidentnego naruszenia zasady proporcjonalności wyprowadzanej z art. 2 Konstytucji i uznał, że zakwestionowana regulacja mieści się w ramach swobody ustawodawczej.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

**Zdanie odrębne**  
sędziego TK Zbigniewa Cieślaka  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt K 23/10

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 lutego 2014 r. o sygn. K 23/10.

Obowiązek zgłoszenia zdania odrębnego motywuję następująco:

1. Podtrzymuję w całości pogląd składu orzekającego wyrażony w wyroku z 22 września 2009 r., sygn. P 46/07 (OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 126), zgodnie z którym art. 5 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732, ze zm.) został uznany za niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Należy w tym miejscu przypomnieć, że jednym z argumentów przesądających o uznaniu tego przepisu za niezgodny ze wskazanymi wzorcami było przyjęcie, że kwestionowana regulacja „nie może (...) zostać uznana za niezbędną w tym znaczeniu, że przymuszenie do realizacji obowiązków alimentacyjnych nie byłoby możliwe przy zastosowaniu mniej uciążliwych dla zobowiązanego do ich wykonania środków”. Również moim zdaniem, „zatrzymanie prawa jazdy przewidziane w ustawie o dłużnikach alimentacyjnych winno służyć realizacji podstawowego celu tej ustawy, jakim jest zapewnienie skuteczności w egzekwowaniu należności alimentacyjnych. Takiego celu – z zasady – nie można osiągnąć przez zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, którego aktywność zawodowa (potencjalna bądź realna) łączy się z posiadaniem prawa jazdy. O ile bezspornym pozostaje stosowanie środków aktywizacji zawodowej wobec dłużników alimentacyjnych (np. przez kierowanie dłużnika alimentacyjnego do prac organizowanych na zasadach robót publicznych), o tyle zatrzymanie prawa jazdy w wielu sytuacjach nie służy podstawowemu celowi ocenianej regulacji ustawowej” (sygn. P 46/07).

Zatrzymanie prawa jazdy jako instytucja zmierzająca do zapewnienia skuteczności w egzekwowaniu należności alimentacyjnych jest środkiem nieadekwatnym do celu, a to znaczy, że zmiana samej procedury zatrzymania prawa jazdy ma charakter drugorzędny. Znalazło to odzwierciedlenie w pracach Komisji Ustawodawczej Senatu, która działając w trybie art. 85a ust. 3 pkt 1 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M. P. z 2010 r. Nr 39, poz. 542, ze zm.), wystąpiła do Marszałka Senatu z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej przygotowanego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (druk nr 743/VII kadencja Senatu). W projekcie tym komisja zaproponowała zmianę ustawy, która prowadziła do wyeliminowania z porządku prawnego całej instytucji zatrzymywania prawa jazdy, właśnie zgodnie z wyrokiem TK o sygn. P 46/07. Na etapie konsultacji międzyresortowych Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował, że przygotowuje własny projekt wdrażający niniejsze orzeczenie, skutkiem czego było podjęcie przez Komisję Ustawodawczą, działającą na podstawie art. 78 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.), na posiedzeniu 24 marca 2010 r. decyzji o wycofaniu projektu senackiego. Uchwalony projekt rządowy w ramach realizacji zasady sprawiedliwej procedury przyznał dłużnikom alimentacyjnym określone uprawnienia procesowe do kontroli instancyjnej oraz sądownoadministracyjnej wydawanych decyzji (generujące zresztą dodatkowe koszty dłużnika), a pominął pozostałe zarzuty Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności odnoszące się do naruszenia zasady proporcjonalności (adekwatności) przez instytucję zatrzymania prawa jazdy jako taką. Przyjętą przez Trybunał w wyroku o sygn. P 46/07 ocenę instytucji zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu jako środka przymuszenia do realizacji obowiązków alimentacyjnych również podzielam. Należy przy tym przyjąć, że wskazane w tym wyroku zarzuty dotyczące naruszenia zasad poprawnej legislacji oraz braku trybu odwoławczego dotyczącego decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy stanowiły jedynie odniesienie się do zarzutów podniesionych przez sąd pytający. Zgodzić się należy z Prokuratorem Generalnym, że w wyroku tym zakwestionowana została instytucja zatrzymania prawa jazdy jako taka, ze względu na naruszenie zasady proporcjonalności (adekwatności). Ten pogląd – moim zdaniem – powinien być decydujący, jeśli chodzi o rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie.

Należy przypomnieć, że instytucja zatrzymania prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym stosowana jest wobec osób, które nie wywiązują się ze zobowiązań alimentacyjnych, a egzekucja należności z tego tytułu jest bezskuteczna. Celem niniejszej instytucji jest spowodowanie, że dłużnik będzie wywiązywał się z obowiązku

alimentacyjnego. Tymczasem przedstawiciel Marszałka Sejmu podkreślał na rozprawie w niniejszej sprawie, że nie chodzi o egzekucję świadczeń alimentacyjnych, ale przede wszystkim o zmuszenie dłużnika do tego, aby podjął współpracę ze swoją gminą. Stanowisko to jednak nie uwzględnia treści pozostałych przepisów kwestionowanej ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2012 r. poz. 1228, ze zm.; dalej: ustawa alimentacyjna). Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy alimentacyjnej, w razie bezskuteczności egzekucji osoba uprawniona może złożyć do organu właściwego wierzyciela wnioski o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego. Natomiast w świetle art. 4 ust. 1 ustawy alimentacyjnej, po otrzymaniu wniosku organ właściwy dłużnika przeprowadza wywiad alimentacyjny, w celu ustalenia sytuacji rodzinnej, dochodowej i zawodowej dłużnika alimentacyjnego, a także jego stanu zdrowia oraz przyczyn niełożenia na utrzymanie osoby uprawnionej, odbiera od niego oświadczenie majątkowe oraz informuje dłużnika o przekazaniu do biura informacji gospodarczej informacji gospodarczej o zobowiązaniu lub zobowiązaniach dłużnika alimentacyjnego wynikających z tytułów, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy alimentacyjnej, w razie powstania zaległości za okres dłuższy niż 6 miesięcy. Powołana przez przedstawiciela Marszałka Sejmu współpraca z gminą polega w istocie na przeprowadzeniu wywiadu alimentacyjnego. Nie można jednak tracić z pola widzenia, że jest to element szerszej procedury zmierzający do zwiększenia skuteczności egzekucji należnych alimentów. Ten podstawowy cel został zresztą podkreślony w preambule do ustawy alimentacyjnej, która stanowi: „(...) wspieranie osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów należy łączyć z działaniami zmierzającymi do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji (...)”. Trudno nie dostrzec wartości konstytucyjnych, które zostały wyrażone w art. 18 i art. 72 Konstytucji, stanowiących, że rodzina znajduje się pod ochroną państwa. Ustawodawca nie może jednak przyjmować nieadekwatnych (nieproporcjonalnych) środków zapewnienia tej ochrony. Przepisy ustawy alimentacyjnej, zgodnie z którymi państwo ma motywować osoby zobowiązane do alimentacji i podejmowania wszelkich działań, które umożliwią jej wywiązywanie się z tego obowiązku, nie mogą zawierać środków naruszających standardy konstytucyjne. Moim zdaniem, w niniejszej sprawie brak jest takiego adekwatnego związku między zatrzymaniem prawa jazdy a celem kwestionowanej regulacji. Nie znajdują również uzasadnienia w przepisach Konstytucji stosowania środka stanowiącego, jak wywiódł przedstawiciel Marszałka Sejmu, pewnego rodzaju presję mającą wypełnić swoistą rolę wychowawczą. Na rozprawie stwierdził, że rolą państwa jest motywowanie dłużnika alimentacyjnego do wywiązania się z obowiązku, a z tym niewątpliwie musi się wiązać pewien środek nacisku (środek przymusu). Argumentacji tej nie podzielam: instytucja zatrzymania prawa jazdy dłużnika powinna być uznana za objaw nadmiernej ingerencji, sprzecznej z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności (adekwatności). Trybunał Konstytucyjny prawidłowo w wyroku o sygn. P 46/07 uznał, że instytucja zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu nie służy realizacji podstawowego celu, jakim jest zapewnienie skuteczności w egzekwowaniu należności alimentacyjnych.

2. Z coraz większym niepokojem obserwuję narastanie spraw w Trybunale Konstytucyjnym, których przedmiotem jest kontrola zgodności z Konstytucją, a które są związane z punktu widzenia przedmiotu zaskarżenia z tzw. paradygmatem jedności normatywno-aksjologicznej. Trybunał coraz częściej staje w obliczu konieczności rozpatrzenia takich spraw, w których regulacje oparte są na założeniu rozluźnienia lub wręcz zerwania tego paradygmatu. Konsekwencją takiego zachowania ustawodawcy jest pojawienie się stanów trudnej do zaakceptowania dysfunkcji. Dotyczyło to wątpliwości co do charakteru kar administracyjnych, „janosikowych”, „ustaw śmieciowych”. Tak jest i tym razem. Jedność normatywno-aksjologiczna wprawdzie nie jest wprost wyrażona w art. 2 Konstytucji, ale – co do tego nie mam żadnych wątpliwości – stanowi w naszej kulturze prawnej fundament systemu prawa. Regulacja ustawowa ma być tworzona zgodnie z kryteriami racjonalności i użyteczności, jako sekwencja istotowo – tzn. przez treść, cele i funkcje – powiązanych ze sobą elementów. Elementów ułożonych w następującej sekwencji: zrekonstruowana norma motywująca zachowanie podmiotów, wywołujące określone skutki, które są odniesione do wartości. Jeśli któryś z tych elementów zostanie zastąpiony przez zmodyfikowaną kategorię – przez inny typ regulacji opartych na innych przesłankach – to wtedy powstaną sytuacje grożące właściwemu stosowaniu czy właściwemu realizowaniu wartości. Innymi słowy, nie można w procedurze karnej umieszczać konstrukcji cywilnoprawnych. Podobnie – nie można regulacji administracyjnych zastępować cywilnoprawnymi i odwrotnie. Taki stan powoduje trudności, rozbieżności – niekiedy zasadnicze – w procesie wykładni prawa, w procesach stosowania prawa i – oczywiście – w procesach stanowienia prawa. Z całą mocą podkreślam, że doniosłość praktyczna i prawna tego problemu nie sprowadza się tylko do czystości konstrukcji prawnych czy przejrzystości ustaleń doktryny, ale ma bardzo praktyczny i doniosły wymiar, szczególnie istotny wtedy, gdy ustawodawca w ten sposób – moim zdaniem wadliwy – usiłuje wspomóc niedomagające struktury administracji publicznej. Moim zdaniem, rozprawa przed Trybunałem w sprawie o sygn. K 23/10 (z 20 grudnia

2012 r. i 12 lutego 2014 r.) dowiodła, że struktury państwa i samorządu są w tym przypadku niewydolne. Wprowadzenie do regulacji, której nie powinno być, unormowania typu karnoprawnego jako remedium na podniesienie z 1% do 13% skuteczności, zakładając, że mamy do czynienia z czystą metodologicznie operacją, jest niepotrzebne.

Z podanych wyżej względów czułem się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 lutego 2014 r. o sygn. K 23/10.

### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt K 23/10

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 lutego 2014 r., sygn. akt K 23/10.

Moim zdaniem, Trybunał Konstytucyjny powinien był stwierdzić, że art. 5 ust. 3b ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2012 r. poz. 1228, ze zm.; dalej: ustawa alimentacyjna lub zakwestionowana ustawa) w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Prokurator Generalny zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 5 ust. 3 ustawy alimentacyjnej w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, oraz art. 5 ust. 5 i 6 tej ustawy są niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przypomnienia wymaga, że w wyroku z 22 września 2009 r., sygn. P 46/07 (OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 126) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 5 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732, ze zm.; dalej: ustawa z 2005 r.) jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przepis poddany kontroli w sprawie rozstrzygniętej wskazanym powyżej wyrokiem miał następujące brzmienie: „Art. 5. 1. Organ właściwy dłużnika, w przypadku złożenia wniosku, o którym mowa w art. 4 ust. 3, kieruje do starosty wniosek o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego. 2. Na podstawie wniosku, o którym mowa w ust. 1, starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy. 3. Zwrot zatrzymanego prawa jazdy następuje na wniosek organu właściwego dłużnika po stwierdzeniu ustania przyczyn zatrzymania”.

W uzasadnieniu wyroku o sygn. P 46/07 podkreślono, że „orzeczenie Trybunału w niniejszej sprawie dotyczy art. 5 ustawy o dłużnikach alimentacyjnych z 22 kwietnia 2005 r. Ustawa ta obowiązywała do 1 października 2008 r. i została uchylona na mocy art. 47 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zauważa, że obowiązująca ustawa z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów mieści (w art. 5 ust. 3 pkt 3, ust. 5 i 6) unormowania analogiczne do zawartych w art. 5 kwestionowanej (a już nieobowiązującej) ustawy o dłużnikach alimentacyjnych z 22 kwietnia 2005 r.”.

Udzielając odpowiedzi na pytanie, czy „przewidziane w art. 5 zakwestionowanej ustawy zatrzymanie prawa jazdy (a więc ograniczenie uprawnień konkretnego dłużnika alimentacyjnego) służyć ma uzyskaniu ostatecznego celu tej ustawy, tj. skuteczności w egzekwowaniu świadczeń alimentacyjnych, czy tylko realizacji celów instrumentalnych, takich jak ułatwienie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, aktywizacja zawodowa dłużników alimentacyjnych czy też nieuchylanie się od wskazanych prac zarobkowych”, we wskazanym powyżej wyroku o sygn. P 46/07, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zatrzymanie prawa jazdy przewidziane w ustawie z 2005 r. winno służyć realizacji podstawowego celu tej ustawy, jakim jest zapewnienie skuteczności w egzekwowaniu należności alimentacyjnych.

W uzasadnieniu wskazanego powyżej wyroku podkreślono, że przywołane stanowisko Trybunału Konstytucyjnego koresponduje z poglądem pytającego sądu, który wskazał, że zatrzymanie prawa jazdy ogranicza możliwości „aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego poprzez ograniczenie ofert pracy, które można

do niego skierować, utrudnia podjęcie pracy w małych miejscowościach, w których brak jest często środków komunikacji uniemożliwiającej dojazd do pracy”.

W uzasadnieniu powołanego wyroku podkreślono nadto, że przepis poddany kontroli Trybunału, zawierający uregulowanie zbieżne z tym, który został zakwestionowany w niniejszej sprawie, nie może również zostać uznany za niezbędny w tym znaczeniu, że przymuszenie do realizacji obowiązków alimentacyjnych nie byłoby możliwe z zastosowaniem mniej uciążliwych dla zobowiązanego do ich wykonywania środków. W tym zakresie Trybunał powołał się w szczególności na podane przez Prokuratora Generalnego dane statystyczne, z których nie wynika, że zwiększenie skuteczności (i regularności) ściągania należności alimentacyjnych jest w przeważającym stopniu konsekwencją podjętych decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy osobom zobowiązanym.

Podkreślenia wymaga, że w ramach wykonania wyroku Trybunału o sygn. P 46/07 ustawodawca dążył do wprowadzenia takich zmian do ustawy alimentacyjnej, które m.in. realizować będą zasadę proporcjonalności, przez ograniczenie instytucji zatrzymania prawa jazdy do wyjątkowych sytuacji.

Nowelizacja ustawy alimentacyjnej, w mojej ocenie, nie doprowadziła jednak do stanu zgodnego z Konstytucją.

W kontekście zarzutów sformułowanych przez wnioskodawcę w sprawie zakończonej kwestionowanym przeze mnie wyrokiem aktualność zachowują niektóre spośród argumentów, którymi Trybunał Konstytucyjny posłużył się do uzasadnienia stwierdzenia niekonstytucyjności uregulowania poddanego kontroli w sprawie o sygn. P 46/07.

W moim przekonaniu, zaskarżone uregulowanie, przewidujące zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, narusza zasadę proporcjonalności. Nie odpowiada bowiem treści dyrektyw składających się na zasadę proporcjonalności – tj. niezbędności, przydatności (skuteczności) oraz zachowania właściwych proporcji pomiędzy efektami, jakie przynosi, a ciężarami i niedogodnościami wynikającymi z tej regulacji dla obywatela.

Zatrzymanie prawa jazdy jest nieuzasadnioną formą „kary”, niezrozumiałą w kontekście celu zaskarżonego uregulowania, jakim jest zaspokojenie wierzyciela alimentacyjnego.

W uzasadnieniu wyroku o sygn. P 46/07 stwierdzono: „Trybunał Konstytucyjny uznaje, że zatrzymanie prawa jazdy przewidziane w ustawie o dłużnikach alimentacyjnych winno służyć realizacji podstawowego celu tej ustawy, jakim jest zapewnienie skuteczności w egzekwowaniu należności alimentacyjnych. Takiego celu – z zasady – nie można osiągnąć przez zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, którego aktywność zawodowa (potencjalna bądź realna) łączy się z posiadaniem prawa jazdy. O ile bezspornym pozostaje stosowanie środków aktywizacji zawodowej wobec dłużników alimentacyjnych (np. przez kierowanie dłużnika alimentacyjnego do prac organizowanych na zasadach robót publicznych), o tyle zatrzymanie prawa jazdy w wielu sytuacjach nie służy podstawowemu celowi ocenianej regulacji ustawowej”.

Moim zdaniem, przywołana powyżej argumentacja, którą Trybunał posłużył się w uzasadnieniu wyroku o sygn. P 46/07, nie straciła aktualności w stanie prawnym, w kontekście którego zapadło kwestionowane przeze mnie orzeczenie.

W uzasadnieniu niniejszego wyroku podkreślono, że „wyrok o sygn. P 46/07 wydany został w innym stanie prawnym”, gdyż obecnie „w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów dokonano zmian mających na celu realizację zasady proporcjonalności oraz sprawiedliwej procedury poprzez wprowadzenie nowych rozwiązań w procedurze zatrzymywania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego”.

Trybunał podkreślił ponadto, że „orzekając o art. 5 ust. 3b ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w zakwestionowanym zakresie, wziął pod uwagę zmianę otoczenia normatywnego, która wynikała z powyższej nowelizacji”.

Jednakże ten „inny stan prawny” oraz „otoczenie normatywne” w istocie nie różnią się od tego, w kontekście którego zapadło orzeczenie o sygn. P 46/07.

Podkreślenia wymaga w szczególności, że zmiany wprowadzone nowelą dotyczyły niezakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów odnoszących się do zasad zwrotu prawa jazdy oraz drogi odwoławczej (również w niniejszej sprawie niekwestionowanej) od decyzji uznającej za dłużnika alimentacyjnego. Bez zmian natomiast pozostała droga odwoławcza od decyzji starosty zatrzymującej prawo jazdy (art. 5 ust. 5 ustawy alimentacyjnej).

Zwrócić należy w tym miejscu uwagę na trafny argument przedstawiciela Prokuratora Generalnego, podniesiony na rozprawie 12 lutego 2014 r., który wyraził wątpliwość co do możliwości skutecznego zakwestionowania przez dłużnika alimentacyjnego takiej decyzji starosty. Stwierdził on mianowicie, że: „pamiętać trzeba o tym, że w przypadku tej drugiej decyzji mamy do czynienia z kontrolą już ściśle formalną, dlatego że przepis jest tak sformułowany, iż mamy do czynienia z obowiązkiem orzeczenia przez starostę tego zakazu” (protokół rozprawy, s. 36).

W moim przekonaniu, sformułowanie zawarte w art. 5 ust. 5 ustawy alimentacyjnej: „starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy”, jest jednoznaczne. Nie pozostawia ono staroście żadnego luzu decyzyjnego, nakazując

wydanie decyzji zatrzymującej prawo jazdy. Zatem ewentualna kontrola takiej decyzji, sprawowana przez sąd administracyjny będzie, moim zdaniem, poddana niejako kwalifikowanemu, podwójnemu ograniczeniu: po pierwsze z uwagi na zakres i charakter sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli, po drugie – ograniczy się ona tylko do zbadania prawidłowości przeprowadzonej procedury zmierzającej do odjęcia dłużnikowi alimentacyjnemu prawa jazdy (tak też Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. P 46/07: „Ewentualna kontrola sądownoadministracyjna decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego nie obejmuje zasadności merytorycznej wniosku kierowanego do starosty przez organy samorządowe miejsca zamieszkania dłużnika”).

Nietrafny jest pogląd Trybunału w niniejszej sprawie, że: „Wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 46/07, stwierdzający, że regulacja zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego w jej ówczesnym kształcie i otoczeniu normatywnym nie spełnia wymogów proporcjonalności, opierał się na dostępnych w toku postępowania przed Trybunałem danych”.

Dane te (por. poniżej) były tylko argumentem pomocniczym stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności kontrolowanego wówczas uregulowania.

Podstawowy argument, ze względu na który Trybunał uznał instytucję zatrzymania prawa jazdy za niezgodną z Konstytucją, wiązał się z niespełnieniem wymogu, aby zatrzymanie prawa jazdy, przewidziane w ustawie z 2005 r., służyło „realizacji podstawowego celu tej ustawy, jakim jest zapewnienie skuteczności w egzekwowaniu należności alimentacyjnych”.

Jak już bowiem wskazano powyżej, takiego celu – z zasady – nie można osiągnąć przez zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, którego aktywność zawodowa (potencjalna bądź realna) łączy się z posiadaniem prawa jazdy. O ile bezspornym pozostaje stosowanie środków aktywizacji zawodowej wobec dłużników alimentacyjnych (np. przez kierowanie dłużnika alimentacyjnego do prac organizowanych na zasadach robót publicznych), o tyle zatrzymanie prawa jazdy w wielu sytuacjach nie służy podstawowemu celowi ocenianej regulacji ustawowej.

Trybunał Konstytucyjny w kwestionowanym przeze mnie wyroku w żaden sposób nie odniósł się merytorycznie do powyższego argumentu. Zamiast tego posłużył się argumentacją nawiązującą do obowiązku alimentacyjnego rodziców względem dzieci (na marginesie wypada tu zadać pytanie, dlaczego krąg beneficjentów ograniczony jest tylko do dzieci, skoro zakwestionowana ustawa w art. 2 pkt 3 za dłużnika alimentacyjnego uznaje „osobę zobowiązaną do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego, przeciwko której egzekucja okazała się bezskuteczna”).

W mojej ocenie, te uwagi Trybunału, zasadne ze względów słusznościowych, nie mogą być uznane za argumenty natury konstytucyjnej.

2. Nie mogę również podzielić optymizmu, jaki miałby się wiązać z przedstawionymi na rozprawie 12 lutego 2014 r. danymi dotyczącymi wpływu instytucji zatrzymania prawa jazdy na ścigalność alimentów.

Na rozprawie Trybunał analizował dane zawarte w *Informacji o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w 2012 r.* wydanej w czerwcu 2013 r. przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej oraz w *Informacji o wynikach kontroli wywiązywania się organów samorządu terytorialnego z zadań na rzecz pomocy osobom uprawnionym do alimentów* przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli (Warszawa, marzec 2011). Z wypowiedzi uczestniczącego w rozprawie przedstawiciela Ministra Pracy i Polityki Socjalnej wynikało, że wzrost ścigalności alimentów w wyniku funkcjonowania kwestionowanego przepisu osiągnął poziom ok. 13%. Ze wspomnianej wyżej *Informacji* Najwyższej Izby Kontroli wynika natomiast, że w 70% skontrolowanych jednostek postępowanie wobec dłużników alimentacyjnych prowadzono opieszale (np. w MOPS w Tomaszowie Mazowieckim przeprowadzono wywiady alimentacyjne nawet po upływie 200 dni od dnia złożenia wniosku o podjęcie działań; w GOPS w Juchnowcu Kościelnym 10 z 21 wywiadów alimentacyjnych przeprowadzono ze zwłoką sięgającą nawet 240 dni; spośród objętych badaniem postępowań tylko w stosunku do 40% dłużników przeprowadzono wywiad alimentacyjny i odebrano od nich oświadczenie majątkowe – s. 27-29 *Informacji* NIK). Z powyższej *Informacji* NIK wynika także, iż wnioski o zatrzymanie prawa jazdy były kierowane do starostów najczęściej bez wcześniejszego rozeznania, czy dłużnik ma prawo jazdy (np. z MOPS w Grajewie wysłano do starosty powiatowego 32 wnioski o zatrzymanie prawa jazdy, w sytuacji gdy tylko 8 dłużników miało prawo jazdy; podobnie np. w UG w Chybiu: 23 wnioski, podczas gdy tylko jeden dłużnik miał prawo jazdy, oraz w GOPS w Juchowcu Kościelnym: 36 wniosków w sytuacji, gdy tylko 6 dłużników miało prawo jazdy). Ostatecznie NIK, podsumowując, stwierdził, że postępowanie w sprawie zatrzymania prawa jazdy wszczęte zostało przez starostów powiatowych jedynie w wypadku 35% dłużników alimentacyjnych spośród tych, których wnioski przekazane zostały starostom. Skutkiem tego tylko niecałe 10% dłużników, w stosunku do których skierowano wnioski o zatrzymanie prawa jazdy, podjęło współpracę z gminami.

Przedstawiciel Ministra Pracy i Polityki Socjalnej na rozprawie 12 lutego 2014 r. powiedział, że już początkowe czynności procedury objętej art. 5 zakwestionowanej ustawy, jak: złożenie oświadczenia majątkowego czy udzielenie zgody na wywiad u dłużnika alimentacyjnego, zmierzające do egzekwowania płatności alimentów od dłużnika alimentacyjnego, doprowadziły do poprawy ściągальności należności. Zdaniem przedstawiciela Ministra, samo zagrożenie zatrzymaniem prawa jazdy istotnie wpływało na postawę dłużników, którzy zaczęli wywiązywać się z nałożonego na nich obowiązku.

Należy wyrazić wątpliwość co do przydawania nadmiernego znaczenia wpływowi kwestionowanego przepisu na postawę dłużników, tym bardziej że wpływ ten nie jest poparty jakimikolwiek danymi statystycznymi. Wywiązywanie się przez dłużników z obowiązku alimentacji może być wynikiem także innych okoliczności: zawiadomienia przez starostę organów ścigania o popełnieniu przestępstwa niealimentacji, wszczęcia postępowania karnego, zapadnięcia wyroku skazującego wobec dłużnika, nakładającego m.in. obowiązek tożenia na utrzymanie uprawnionego do alimentacji.

Na rozprawie 12 lutego 2014 r. przedstawiciel Ministra powiedział, że: „w informacji o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów identyfikujemy 12 działań podejmowanych przez gminę, które mogą mieć wpływ na zwiększenie egzekucji. To jest tylko jedno z tych 12 działań. Suma tych wszystkich działań powoduje, że ta egzekucja dzisiaj jest na poziomie 13-14%”.

Oczywiste zatem, w świetle tej wypowiedzi, jest, że odsetek skuteczności powyższych działań na poziomie 13-14% nie może być utożsamiany ze skutecznością środka w postaci zatrzymania prawa jazdy, który to środek jest tylko 1/12 całej procedury.

Potwierdzeniem tej tezy jest, w moim przekonaniu, treść pisma MPiPS z 28 stycznia 2014 r. (nadesłanego przez Prokuratora Generalnego), z którego wynika, że w roku 2012 na 28 827 wniosków o zatrzymanie prawa jazdy wzrost ściągальności alimentów nastąpił w 2 081 przypadkach (czyli 7,2%!), a w roku 2013 odpowiednio: 33 226 i 2 100 (czyli 6,3%!).

Dane te korespondują z informacją przedstawioną przez Prokuratora Generalnego na rozprawie w sprawie o sygn. P 46/07 w dniu 22 września 2009 r. (k-59 akt), opartą na danych Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych za pierwsze półrocze roku 2009, z których wynika, że na 20 501 decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy wzrost ściągальności alimentów nastąpił w 1548 wypadkach, czyli o 7,5%.

Nawet pobieżna analiza tych danych (odnosząca się tylko do instytucji zatrzymania prawa jazdy) wskazuje stałą prawidłowość – w analizowanych okresach średni stopień ściągальności długu utrzymywał się na poziomie 7%!

W związku z powyższymi ustaleniami nie można oprzeć się wrażeniu, że kwestionowany przez wnioskodawcę przepis miał być w zamyśle ustawodawcy skutecznym remedium na drastycznie niską ściągальność świadczeń od dłużników alimentacyjnych, będącą wynikiem wytkniętych przez Najwyższą Izbę Kontroli zaniedbań i opieślności działań administracji.

Działając w ten sposób, ustawodawca zlekceważył wzgląd na strukturę systemu prawa i, wprowadzając do prawa administracyjnego środek znany prawu karnemu, doprowadził do jego dysfunkcji (por. w tej mierze zdanie odrębne sędziego Zbigniewa Cieślaka do niniejszego wyroku).

W świetle przywołanych powyżej danych, nie sposób jest uznać, że zakwestionowane uregulowanie zawarte w ustawie alimentacyjnej było przydatne do osiągnięcia celu, dla realizacji którego zostało ustanowione. To zaś, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jest warunkiem zgodnej z zasadą proporcjonalności limitacji praw i wolności konstytucyjnych.

Oceniając konstytucyjność poddanego kontroli uregulowania, należy zwrócić uwagę na pogląd wyrażony na rozprawie 20 grudnia 2012 r. przez przedstawiciela Sejmu. Stwierdził on mianowicie, że wyeliminowanie art. 5 ust. 3b zakwestionowanej ustawy spowodowałoby, że art. 5 tej ustawy stałby się martwy; nakładane na podstawie tego przepisu obowiązki nie mogłyby być bowiem egzekwowane z uwagi na brak sankcji w postaci pozbawienia prawa jazdy.

Zgodnie z art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej: „Jeżeli decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych stanie się ostateczna, organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, dołączając odpis tej decyzji, oraz składa wniosek o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.; dalej: k.k.)”.

W świetle powyższego nasuwa się pytanie, czy art. 5 ustawy alimentacyjnej dotyczy wszystkich dłużników alimentacyjnych, tj. zarówno tych z prawem jazdy, jak i tych bez tego rodzaju uprawnień.

W moim przekonaniu, uregulowanie zawarte w tym przepisie, z wyjątkiem tego, które pomieszczone jest w ustępie 3b, adresowane jest do wszystkich dłużników alimentacyjnych. Biorąc pod uwagę tę okoliczność, należy

stwierdzić, że uznanie zasadności przywołanego powyżej stanowiska Sejmu powodowałoby, iż całe uregulowanie zawarte w art. 5 ustawy alimentacyjnej nie byłoby przydatne do osiągnięcia celu zamierzonego przez ustawodawcę, bo w odniesieniu do grupy dłużników alimentacyjnych niemających prawa jazdy, nie byłoby egzekwowalne.

W mojej ocenie, przekonywający jest argument podniesiony podczas rozprawy, że zatrzymanie prawa jazdy w zakresie egzekwowalności zaległości alimentacyjnych może wręcz pogarszać sytuację. W sytuacji bowiem gdy dłużnik alimentacyjny wykorzystuje prawo jazdy do prowadzenia działalności gospodarczej, jego zatrzymanie spowoduje pozbawienie go możliwości zarobkowych.

Podkreślenia wymaga nadto, że adresatowi zakwestionowanego uregulowania za ten sam czyn grozi kara określona w art. 209 § 1 k.k., typizującym przestępstwo niealimentacji (grzywna, kara ograniczenia wolności albo kara pozbawienia wolności do 2 lat), oraz sankcja w postaci zatrzymania prawa jazdy na podstawie zakwestionowanego przepisu.

Przewidziane w poddanym kontroli Trybunału przepisie pozbawianie dłużnika alimentacyjnego prawa jazdy prowadzi do wprowadzania do procedury *stricte* administracyjnej sankcji treściowo zbieżnej ze środkiem karnym określonym w art. 39 pkt 3 k.k. Podkreślenia wymaga, że w k.k. środek ten przewidziany jest jako sankcja za przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji (por. rozdział XXI i art. 42 k.k.), a nie za przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece (por. rozdział XXVI k.k.).

Wprawdzie ustawa alimentacyjna używa sformułowania: „zatrzymanie” prawa jazdy, a kodeks karny – „zakaz prowadzenia pojazdów”, jednak efekt obu tych instytucji jest taki sam: niemożność prowadzenia pojazdów: przez niesprecyzowany bliżej czas (w ustawie alimentacyjnej) lub przez czas wskazany w skazującym wyroku sądu, orzekającym środek (1 rok do 10 lat albo dożywotnio – por. art. 43 k.k.).

Paradoksalnie, można powiedzieć, że sytuacja dłużnika będzie korzystniejsza w wypadku orzeczenia wobec niego środka karnego, bo czas trwania tego środka jest ściśle oznaczony w latach (z wyjątkiem dożywotniego pozbawienia prawa prowadzenia pojazdów) i odzyskanie uprawnień następuje niejako *ex lege*, aniżeli w razie zastosowania zatrzymania prawa jazdy, którego zwrot może nastąpić dopiero po spełnieniu się warunków określonych w art. 5 ust. 6 zakwestionowanej ustawy.

W tym kontekście uważam za potrzebne przywołanie trafnej uwagi poczynionej w wystąpieniu Prokuratora Generalnego podczas rozprawy 20 grudnia 2012 r., że w wypadku gdy sąd orzeka zakaz wykonywania określonego zawodu, to nie wiąże tego z jakimikolwiek działaniami osoby, wobec której zakaz orzeka, ale zakaz ten musi być ściśle związany z zawodem, który ta osoba wadliwie wykonywała lub może wykonywać w przyszłości.

Podkreślić w tym kontekście należy także wypowiedź przedstawiciela Prokuratora Generalnego na rozprawie 12 lutego 2014 r., w której postawił następujący problem: „Jak daleko można sięgać, po jakie środki oddziaływania na obywatela, żeby przymusić go do zachowań pożądanych, nawet legitymowanych konstytucyjnie? (...) Czy one mogą być niezwiązane zupełnie z istotą tego obowiązku, o realizację którego chodzi? Bo to jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, dość niebezpieczne – sięganie po środki łatwe, jeszcze w sytuacji kiedy z danych ministerstwa pracy przecieży wynikało, że skuteczność tego konkretnego środka nie jest wysoka”.

Nawiązując do powyższej wypowiedzi, należy podkreślić, że środek przewidziany w zakwestionowanym przepisie jest środkiem „łatwym”. Jego „łatwość” może w przyszłości zachęcić ustawodawcę do kontynuowania zapoczątkowanej już drogi, „wyłuskiwania” z innych dziedzin prawa (co szczególnie niebezpieczne – z prawa karnego) instytucji tam zakotwiczonych i przenoszenia ich dla osiągnięcia doraźnych korzyści do zupełnie innych jakościowo obszarów.

Skoro ustawodawca bezkrytycznie przeniósł do prawa administracyjnego środek karny z art. 39 k.k., to kolejnym krokiem może na przykład być wprowadzenie z uwagi na nadal niską ściągalność alimentów obowiązków nakładanych na skazanego w trybie art. 72 § 1 k.k., jak: wykonywanie pracy zarobkowej (pkt 4), opuszczenie lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym (pkt 7b), bądź innego jeszcze środka (pkt 8), który miałby na celu skuteczne wymuszenia płacenia alimentów. Trafnie zwrócono na to uwagę we wstępnym wystąpieniu Prokuratora Generalnego na rozprawie 12 lutego 2014 r.

W takiej sytuacji smutkiem może napawać – podobnie jak przewodniczącego składu orzekającego na rozprawie w sprawie o sygn. P 46/07 (k-68) – informacja podana przez przedstawiciela Sejmu (tamże), iż nie można wykluczyć stosowania podobnej do zatrzymania prawa jazdy sankcji w stosunku do innych obowiązków administracyjnych (!).

Nie bez powodu, w moim przekonaniu, sędziowie składu orzekającego na rozprawie w sprawie o sygn. P 46/07 (k-63) pytali: „Czemuż tego świetnego doświadczenia nie zastosować na przykład do egzekucji podatkowej, zastosowania grzywny za przejście przez ulicę w niewłaściwym miejscu (...)?”

Instytucja zatrzymania prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym stosowana jest wobec osób, które nie wywiązują się ze zobowiązań alimentacyjnych, a egzekucja należności z tego tytułu jest bezskuteczna. Celem zaskarżonego



uregulowania jest spowodowanie, że dłużnik będzie wywiązywał się z nałożonego obowiązku alimentacyjnego. Tymczasem brak jest związku między zatrzymaniem prawa jazdy a celem tej regulacji. Tym samym instytucję zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego należy uznać za objaw nadmiernej ingerencji, sprzecznej z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności.

## 11

### WYROK z dnia 18 lutego 2014 r. Sygn. akt K 29/12\*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

#### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący  
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca  
Teresa Liszcz  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 3 grudnia 2013 r. i 18 lutego 2014 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226, ze zm.), w części zawierającej zwrot „w szczególności”, z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 3) art. 37 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

#### o r z e k a:

**1. Art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226, Nr 85, poz. 459, Nr 112, poz. 654, Nr 153, poz. 903 i Nr 160, poz. 963 oraz z 2012 r. poz. 1209 i 1315), w części zawierającej zwrot „w szczególności”, rozumiany w ten sposób, że źródłem, uzupełniających wobec wymienionych w tym przepisie przesłanek, od których spełnienia zależy możliwość uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programu telewizyjnego drogą rozsiewczą naziemną w sposób cyfrowy, może być wyłącznie przepis ustawy, jest zgodny z art. 22 i z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 22 i z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą prawidłowej legislacji.**

**3. Art. 37 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 26 lutego 2014 r. w Dz. U. poz. 244.

## UZASADNIENIE

## I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub Rzecznik) w piśmie z 27 czerwca 2012 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności: 1) art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226, ze zm.; dalej: ustawa o radiofonii i telewizji), w części zawierającej wyrażenie „w szczególności”, z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 2) art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji; 3) art. 37 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik wskazał, że zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, z wyjątkiem programów publicznej radiofonii i telewizji, wymaga uzyskania koncesji. Organem właściwym w sprawach koncesji, zgodnie z art. 33 ust. 2 tej ustawy, jest Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, który podejmuje decyzję w sprawie koncesji na podstawie uchwały Krajowej Rady. Decyzja w tej sprawie jest ostateczna (art. 33 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji).

RPO podkreślił, że z punktu widzenia postępowania koncesyjnego podstawowe znaczenie mają uregulowania zawarte w art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o radiofonii i telewizji. Art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji określa okoliczności, które podlegają ocenie w postępowaniu o udzielenie koncesji. Art. 36 ust. 2 tej ustawy wskazuje z kolei sytuacje, w których nie udziela się koncesji.

Rzecznik, nawiązując do brzmienia art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 672, ze zm.; dalej: ustawa o swobodzie działalności gospodarczej), wskazał następnie, że „w postępowaniu o udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych organ koncesyjny zarządza przetarg, jeżeli w wyniku dokonania oceny wniosków w trybie art. 36 ustawy o radiofonii i telewizji liczba przedsiębiorców pozostaje większa niż liczba koncesji”.

Nawiązując do orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznik podkreślił, że „koncesja jest traktowana jako publicznoprawne uprawnienie do prowadzenia określonej działalności gospodarczej przyznane określonemu podmiotowi, który spełnia wymagania przedmiotowe i podmiotowe, w drodze decyzji właściwego organu administracji”. RPO wskazał, że koncesjonowanie działalności polegającej na rozpowszechnianiu programów radiowych i telewizyjnych stanowi nie tylko wyraz ograniczenia wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), lecz także wyraz ograniczenia wolności słowa (art. 54 ust. 1 Konstytucji). Stwierdził przy tym, że samo koncesjonowanie działalności polegającej na rozpowszechnianiu programów radiowych i telewizyjnych znajduje oparcie w art. 54 ust. 2 zdaniu drugim Konstytucji, zaś stanowienie ograniczeń korzystania z wolności gwarantowanych przez wskazane przepisy Konstytucji jest dopuszczalne. W tym kontekście RPO podkreślił, że „testowi zgodności z Konstytucją RP może być poddana jakość prawa określającego warunki, które powinien spełnić podmiot ubiegający się o koncesję na rozpowszechnianie programów radiowych lub telewizyjnych”.

RPO zauważył ponadto, że ograniczenia korzystania z praw konstytucyjnych gwarantowanych przez art. 22 i art. 54 ust. 1 Konstytucji mogą być stanowione jedynie w ustawie. Podkreślił, że zasadnicze znaczenie należy tu „przypisać temu, czy wszystkie istotne elementy ograniczenia konstytucyjnych wolności (art. 22 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP) zostały określone przez ustawodawcę”. Jak przy tym wskazał: „Z punktu widzenia standardu konstytucyjnego decydujące znaczenie ma więc to, czy ustawa nie zawiera upoważnień blankietowych (...)”. Brak dostatecznej precyzji w tym zakresie powodowałby bowiem zagrożenie, że proces koncesyjny może zostać nasycony arbitralnością.

W dalszej części uzasadnienia wniosku Rzecznik, nawiązując do brzmienia zaskarżonego art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, podkreślił, że przepis ten, określa warunki, jakie ma spełniać wnioskodawca ubiegający się koncesję, ale nie tworzy katalogu zamkniętego. W konsekwencji przedmiotem oceny organu udzielającego koncesji mogą być także inne kryteria, bliżej nieokreślone przez ustawodawcę. W istocie więc ustawodawca pozostawił organowi koncesyjnemu „dowolność kształtowania ostatecznego kształtu ograniczeń wolności wskazanych w art. 22 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP”. Ograniczenia te wynikają z praktyki przyjętej przez organ koncesyjny, który może brać pod uwagę nie tylko przesłanki określone w art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o radiofonii i telewizji, lecz także inne, które uzna za istotne dla oceny zasadności wniosku o przyznanie koncesji.

W ocenie RPO, art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, wprowadzając otwarty katalog przesłanek, które powinien brać pod uwagę organ koncesyjny w trakcie postępowania o udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych lub telewizyjnych, w istocie zawiera upoważnienie blankietowe dla tego organu.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji, Rzecznik przypomniał na wstępie, że zgodnie z tym przepisem w postępowaniu o udzielenie koncesji ocenia się możliwość dokonania przez wnioskodawcę koniecznych inwestycji i finansowania programu. W tym kontekście RPO stwierdził, że niewątpliwie chodzi tu o inwestycje mające na celu rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych oraz o finansowanie tych programów. Zarzucił przy tym, że odwołanie się przez ustawodawcę do kryterium „możliwości dokonania przez wnioskodawcę koniecznych inwestycji i finansowania programu” jest mało precyzyjne. W ocenie wnioskodawcy, takie budzi wątpliwości co do zgodności z nakazem określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji), zwłaszcza że art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji zawiera normy ograniczające konstytucyjne wolności określone w art. 22 i art. 54 ust. 1 Konstytucji. Okoliczność ta powinna zaś powodować podwyższenie standardu precyzji norm prawnych ograniczających owe wolności. RPO podkreślił, że zasada określoności przepisów prawa nie wyklucza posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi, jednak znaczenie tych zwrotów w konkretnej sytuacji nie może być ustalane arbitralnie. Dlatego użycie zwrotu nieostrego wymaga istnienia w prawie szczególnych gwarancji procesowych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełnienia nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ decydujący. W ocenie RPO, regulacja kształtu postępowania koncesyjnego nie stwarza rzeczywistej gwarancji przejrzystości praktyki koncesyjnej. Skoro ustawodawca powierzył organowi koncesyjnemu ocenę możliwości dokonania przez wnioskodawcę koniecznych inwestycji i finansowania programu, mimo że każda prognoza obarczona jest pewnym marginesem błędu, to powinien również co najmniej w sposób ogólny określić w ustawie narzędzia, za pomocą których owa prognoza jest weryfikowana przez organ.

W dalszej części uzasadnienia wniosku RPO wskazał, że zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji Krajowa Rada, po zasięgnięciu opinii Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, określi, w drodze rozporządzenia, dane, które powinien zawierać wniosek, oraz szczegółowy tryb postępowania w sprawach o udzielenie koncesji. To upoważnienie ustawowe nie zawiera jednak dla Krajowej Rady (co prawdopodobnie jest wynikiem zawartego w art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji otwartego katalogu przesłanek podlegających ocenie w procesie koncesyjnym) żadnych wskazówek co do tego, czym powinien kierować się ten organ, określając dane, które powinien zawierać wniosek. Katalog danych może tu być więc dowolny.

Dookreślenie nieostrej przesłanki zawartej w art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji zostało przekazane organowi koncesyjnemu przez ustawodawcę do uregulowania w akcie wykonawczym, na podstawie upoważnienia, które nie jest szczegółowe i nie zawiera wytycznych. Pozostaje to w opozycji do konstytucyjnego wymogu kompletności regulacji ustawowej wprowadzającej ograniczenie konstytucyjnych wolności.

RPO podkreślił, że nie neguje możliwości posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi, jednak w wypadku zakwestionowanego uregulowania brak jest na poziomie ustawy uregulowań, które zapobiegałyby arbitralności w postępowaniu o udzielenie koncesji.

W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 37 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji, RPO wskazał na konstytucyjne wątpliwości co do tego, czy upoważnienie zawarte w art. 37 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji ma szczegółowy charakter pod względem przedmiotowym i treściowym, a więc czy upoważnienie szczegółowo określa zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz czy wskazuje wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego. W tym kontekście zarzucił, że upoważnienie to nie wykazuje szczególności pod względem przedmiotowym. Nie określa bowiem precyzyjnie, co ma zostać uregulowane w akcie wykonawczym, a więc czy dane te mają dotyczyć wszystkich podlegających ocenie przez organ koncesyjny przesłanek określonych w art. 36 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o radiofonii i telewizji, czy też niektórych z tych przesłanek, a jeśli tylko niektórych, to jakich. Upoważnienie nie określa też, czy poza danymi dokumentującymi spełnianie przesłanek określonych w art. 36 ust. 1 pkt 1-5 tej ustawy w rozporządzeniu możliwe jest określenie dodatkowych danych, które powinien zawierać wniosek, skoro katalog przesłanek ocenianych w procesie koncesyjnym jest katalogiem otwartym. Zarzucono ponadto, że z kwestionowanego upoważnienia wynika, że w drodze rozporządzenia zostanie ustalony szczegółowy tryb postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji. Problem polega jednak na tym, że co do zasady postępowanie w sprawie udzielania i cofania koncesji jest prowadzone na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: kodeks postępowania administracyjnego, k.p.a.) z uwzględnieniem odrębnych regulacji w tym zakresie zawartych w ustawie o radiofonii i telewizji oraz w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Z natury rzeczy kodeks postępowania administracyjnego ma charakter regulacji kompleksowej i nie wymaga uszczegółowienia w rozporządzeniu. W związku z tym we wniosku RPO podniesiono wątpliwość co do tego, czy ten „szczegółowy tryb postępowania” należy odnosić do ustawy o radiofonii i telewizji, ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, czy do kodeksu postępowania administracyjnego, czy też może łącznie do wszystkich wymienionych ustaw.

Zdaniem RPO, upoważnienie zawarte w art. 37 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji nie ma charakteru szczegółowego także pod względem treściowym, nie określa „jak ma być uregulowana materia rozporządzenia”. W zakresie objętym wnioskiem, zdaniem RPO, nie można zatem w sposób jednoznaczny określić, jakimi kryteriami powinien kierować się organ, wydając rozporządzenie.

W piśmie z 19 czerwca 2013 r. Rzecznik przedstawił dodatkowe uwagi dotyczące niektórych aspektów sprawy.

RPO podjął w szczególności polemikę ze stanowiskami Prokuratora Generalnego oraz Sejmu w zakresie, w jakim wywodzą, że art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji nie określa materialnoprawnych przesłanek uzyskania koncesji. Rzecznik podtrzymał pogląd wyrażony we wniosku, którym zainicjowane zostało postępowanie w niniejszej sprawie, że przesłanki te mają charakter materialnoprawny, a brak ich powoduje, że „po stronie organu koncesyjnego powstaje prawny obowiązek odmowy udzielenia koncesji”. Nawiązując do orzecznictwa oraz piśmiennictwa, podkreślił: „Pominięcie w toku postępowania koncesyjnego jednej z tych przesłanek nie stanowi naruszenia administracyjnego prawa procesowego, lecz naruszenie prawa materialnego”.

Rzecznik podkreślił następnie, że w praktyce przesłanki określone w art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o radiofonii i telewizji służą wstępnej selekcji podmiotów ubiegających się o udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych. Może się zdarzyć, że w wyniku zastosowania tych przesłanek „liczba podmiotów ubiegających się o koncesję pozytywnie zweryfikowanych w dalszym ciągu będzie przewyższała liczbę możliwych koncesji”. Do takiej sytuacji odnosi się art. 52 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Nawiązując do konstrukcji uznania administracyjnego, RPO podkreślił następnie szczególne znaczenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych wobec gwarancji wynikających z art. 54 ust. 1 oraz z art. 14 Konstytucji.

W dalszej części uzupełniającego stanowiska stwierdził, że w ramach uznania administracyjnego można zaakceptować posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem niedookreślonym, który daje organowi administracyjnemu pewną swobodę decyzyjną. W niniejszej sprawie problem polega jednak na tym, że ustawodawca w art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji nie odwołał się do klasycznego zwrotu niedookreślonego, lecz używając wyrażenia „w szczególności” pozostawił otwarty katalog przesłanek podlegających ocenie w postępowaniu koncesyjnym.

Rzecznik nawiązał następnie do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: ETPC) z 17 czerwca 2008 r. w sprawie *Meltex Ltd and Mesrop Movsesyan przeciwko Armenii* (skarga nr 32283/04), podkreślając, że z tego judykatu wynika, iż „kryteria stanowiące podstawę przyznania licencji na rozpowszechnianie programów muszą być ujęte z dostateczną precyzją”.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 16 marca 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że: 1) art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji w części obejmującej wyrażenie „w szczególności”, jest zgodny z art. 22 Konstytucji, 2) art. 36 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej wyrażenie „w szczególności”, jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, 3) art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, 4) art. 37 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ustosunkowując się do zarzutu niekonstytucyjności art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji wskazano, że z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej zawartej w art. 20 i art. 22 Konstytucji, koncesję należy traktować jako pewną usprawiedliwioną konieczność, bo: «Całkowite uwolnienie działalności gospodarczej w niektórych dziedzinach od wszelkich ograniczeń, pozbawiając państwo niezbędnych środków kontroli, zagrażałoby jego bezpieczeństwu, porządkowi publicznemu i międzynarodowoprawnym zobowiązaniom Państwa Polskiego, a także zdrowiu obywateli» (wyrok TK z 10 października 2001 r., sygn. K 28/01). Stąd konieczność reglamentacji istotnych z punktu widzenia interesu publicznego dziedzin życia gospodarczego. Był koncesji powinien być jednak wyjątkowy, a zasadą powinno być swobodne wykonywanie działalności gospodarczej (zob. wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06).

W stanowisku Sejmu podkreślono, że istota problemu konstytucyjnego podniesionego przez RPO dotyczy naruszenia wolności działalności gospodarczej i wolności słowa. Jak wskazano, wnioskodawca wiąże zarzut niekonstytucyjności z niezachowaniem formy ustawy dla prawodawczej ingerencji w sferę tych swobód.

W ocenie Sejmu, tak ujęty problem konstytucyjny wymaga ustalenia relacji pomiędzy ograniczeniem wolności „w drodze ustawy” a ograniczeniem wolności „tylko w ustawie”.

W piśmie Sejmu wskazano, że z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż ingerencja w wolności i prawa ekonomiczne może być głębsza niż w prawa i wolności polityczne, co oznacza możliwość ograniczenia wolności działalności gospodarczej w stopniu (zakresie) większym niż ograniczenia wolności słowa. Wymogi formalne ograniczenia wolności działalności gospodarczej określone w art. 22 Konstytucji należy przy tym traktować jako *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zakresy pojęć „w drodze ustawy” i „tylko w ustawie”

w znacznej mierze pokrywają się, jednak nie zachodzi pomiędzy nimi pełna tożsamość. Nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, podkreślono: „Sformułowanie «w drodze ustawy» wskazuje, że do ograniczenia wolności dojść może w każdym razie przy wykorzystaniu ustawy, bez której konstruowanie ograniczenia w ogóle nie może mieć miejsca, ale która może legitymować ograniczenie dokonane – na podstawie ustawy – w rozporządzeniu. Sformułowanie «tylko w ustawie» wskazuje na wolę ustrojodawcy wykluczenia możliwości, którą otwiera formuła «w drodze ustawy»”. Jak przy tym wskazano, z formalnego punktu widzenia każda ingerencja w sferę wolności obywatelskich musi mieć oparcie w ustawie. W wypadku wolności politycznych ustawa powinna zawierać wszystkie istotne elementy regulacji. Natomiast w wypadku wolności działalności gospodarczej „droga ustawowa” nie wyłącza możliwości ingerencji na podstawie rozporządzenia mającego oparcie w ustawie.

W piśmie Sejmu stwierdzono, że zarzut niezgodności art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji z art. 22 Konstytucji ze względu na użycie w zaskarżonym przepisie wyrażenia „w szczególności”, które pozwala organowi koncesyjnemu na dowolność kształtowania przesłanek nabycia koncesji, jest bezpodstawny. W tym kontekście podniesiono w szczególności, że decyzje koncesyjne są oparte na uznaniu administracyjnym, a zatem „ze swojej istoty nie mogą mieć one charakteru decyzji związanej, bowiem są narzędziami interwencji państwa działającego w warunkach gospodarki liberalnej”. Wskazano nadto, że: „upoważnienie do uznania administracyjnego jest specyficznym sposobem określenia kompetencji organu administracji, na podstawie którego organ ten może wybrać jedną z przynajmniej dwóch dopuszczalnych prawem konsekwencji prawnych stwierdzonego stanu faktycznego”, podkreślając przy tym, że upoważnienie do uznania musi mieć swoje źródło w ustawie w postaci odpowiedniej konstrukcji przepisu prawnego, bo z zasady praworządności wynika, iż władza działa na podstawie prawa i w granicach prawa. Uznaniowość KRRiT w wypadku postępowania koncesyjnego nie jest nieograniczona, limitują ją dyrektywy wyboru zawarte zarówno w przepisach proceduralnych, jak i materialnych. KRRiT jest w szczególności związana zasadą wyrażoną w art. 7 k.p.a. Przede wszystkim jednak granice uznaniowości KRRiT wyznacza zaskarżony art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, który zawiera szczegółowe dyrektywy wyboru. Ponadto nie udziela się koncesji, jeżeli rozpowszechnianie programów przez wnioskodawcę mogłoby spowodować: zagrożenie interesów kultury narodowej, dobrych obyczajów i wychowania, bezpieczeństwa i obronności państwa oraz zagrożenia dla bezpieczeństwa informacji niejawnych; osiągnięcie przez wnioskodawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na danym terenie (art. 36 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji).

Zdaniem Sejmu, RPO przyjął błędne założenie, że zaskarżony przepis ustala materialnoprawne przesłanki nabycia koncesji. W ocenie Sejmu art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji takich przesłanek nie formułuje, bo z jego brzmienia wynika wyraźnie, iż zawiera on „wytyczne”, według których organ administracji dokonuje oceny zebranego materiału dowodowego. Pozytywna ocena wniosku według tak określonych „wytycznych” nie przesądza jeszcze o przyznaniu koncesji lub jej odmowie. Gdyby odrzucić tę tezę, to każdy podmiot ubiegający się o koncesję miałby do niej prawo po spełnieniu określonych w tym przepisie warunków bez względu na liczbę ustalonych koncesji. Kryteria oceny merytorycznej wniosków mają charakter otwarty, gdyż z istoty koncesji wynika uznaniowość takiej decyzji, z tym że organ koncesyjny ma obowiązek wyczerpującego przedstawienia motywów decyzji, obejmujących kryteria, którymi kierował się oceniając fakty stanowiące podstawę rozstrzygnięcia. Jest to szczególnie istotne w sprawach, w których występuje kilka podmiotów – stron, konkurujących o określone dobro będące przedmiotem reglamentacji administracyjnej. Decyzja organu sprowadza się wówczas do wskazania (wyboru) jednego z podmiotów – tego, który w porównaniu z pozostałymi najpełniej odpowiada kryteriom przyznania określonego dobra.

Wobec powyższego, w ocenie Sejmu, należy przyjąć, iż art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji jest zgodny z art. 22 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji polegającego na tym, że zawierając wyrażenie „w szczególności”, pozwala KRRiT na swobodne kształtowanie przesłanek przyznania koncesji, a to powoduje, że przepis ten nie czyni zadość nakazowi zachowania formy ustawy dla ingerencji w wolność słowa, Sejm stwierdził, co następuje: Współcześnie wolność słowa musi obejmować swoim zakresem także wolność nadawania programów radiowych i telewizyjnych. Wolność słowa oznacza swobodne formułowanie i rozpowszechnianie poglądów w środkach masowego przekazu. Ponadto, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, znacząca dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa rola mediów w przekazywaniu i upowszechnianiu treści pozostających w związku ze sprawami budzącymi szerokie i powszechne zainteresowanie przesądza o niewielkim marginesie ingerencji państwa w wolność wypowiedzi medialnej. Wolność formułowania poglądów i ich rozpowszechniania za pomocą programów telewizyjnych i radiowych wymaga, aby nadawanie programów było wolne od ingerencji państwa, co wiąże się z tradycyjną doktryną tzw. negatywnych obowiązków państwa. Z drugiej jednak strony, państwo musi podejmować działania

pozytywne w celu zagwarantowania szerokiego spektrum poglądów dostępu do środków masowego przekazu. Procedura koncesyjna zmierza do wyłonienia nadawcy, który gwarantuje najlepsze warunki programowe. Kształtując ją, ustawodawca korzysta ze względnej jedynie swobody; art. 14 i art. 213 Konstytucji, nakazując zachowanie wolności słowa w mediach, wytyczają także kształt regulacji prawnych odnoszących się do radia i telewizji, w tym także do postępowania koncesyjnego.

Podkreślono nadto, że decydując się na udział prywatnych nadawców w kształtowaniu opinii publicznej, ustawodawca musi unormować zasady przyznawania koncesji tak, aby wyłonienie oferty odbywało się w sprawiedliwej, uczciwej i transparentnej procedurze służącej zachowaniu wolności słowa. Obowiązek ten nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji, gdy liczba ubiegających się przewyższa liczbę przewidzianych koncesji. Wówczas muszą istnieć przejrzyste reguły, na podstawie których organ koncesyjny dokonuje selekcji ofert, ponieważ tego wymaga zasada równości wobec prawa. Muszą to być jednak kryteria odpowiadające specyfice procedury koncesyjnej, której konstrukcja prawna oparta jest na uznaniu administracyjnym.

W opinii Sejmu, ustrojodawca, zastrzegając taką właśnie formę reglamentacji rynku mediów radiowych i telewizyjnych, przyzwolił jednocześnie na uznaniowość organu koncesyjnego. Ta uznaniowość nie może być jednak w żaden sposób utożsamiana z dowolnością czy też arbitralnością KRRiT.

W ocenie Sejmu zaskarżony art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, wiążącego się z niezachowaniem przez ustawodawcę zasady określoności prawa, Sejm stwierdził, że nie podziela stanowiska wnioskodawcy.

W tym kontekście w stanowisku Sejmu stwierdzono, że zasada określoności wywiedziona z zasady demokratycznego państwa prawnego nie wyklucza a priori posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi, jeżeli ich desygnaty można ustalić. Znaczenie zwrotów niedookreślonych w konkretnej sytuacji nie może być jednak ustalane arbitralnie. Dlatego użycie zwrotu nieostrego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ decydujący o jego wypełnieniu.

Podniesiono ponadto, że z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że od wnioskodawcy wymaga się, aby posiadał niezbędne środki finansowe na uruchomienie i prowadzenie działalności objętej koncesją. Potencjalny nadawca powinien już we wniosku koncesyjnym wykazać, że dysponuje źródłami finansowania działalności objętej koncesją, o którą się ubiega. Mogą to być jego własne środki albo środki pochodzące od osób trzecich. W postępowaniu o udzielenie koncesji KRRiT ocenia przede wszystkim zdolność wnioskodawców do sfinansowania nakładów inwestycyjnych niezbędnych do uruchomienia działalności, do poniesienia ciężaru opłaty koncesyjnej oraz możliwość pokrycia kosztów działalności początkowej projektu.

W tym kontekście w piśmie Sejmu stwierdzono, że organy stosujące prawo są w stanie ustalić desygnaty „nieostrych pojęć”, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji.

Zdaniem Sejmu, nie jest tak, iżby kryterium zawarte w zaskarżonym przepisie było niewymierne. Ocena stanu technicznego i finansowego wnioskodawcy, na poziomie niezbędnym do uzyskania zdolności technicznej do nadawania programów oraz finansowania tych programów, opiera się na odpowiedniej dokumentacji (§ 5 pkt 6 rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 stycznia 2007 r. w sprawie zawartości wniosku o udzielenie koncesji oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów radiofonicznych i telewizyjnych, Dz. U. Nr 5, poz. 41, ze zm.; dalej: rozporządzenie). Został tu także spełniony wymóg istnienia gwarancji proceduralnych, stanowiących warunek posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi. Rzecznik nie udowodnił też, iż nieprawidłowa wykładnia jest utrwalona w praktyce orzeczniczej tych organów sądowych. Art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji jest zatem zgodny z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 37 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji z art. 92 ust. 1 Konstytucji, który określa zasady wydawania rozporządzeń jako aktów wykonawczych do ustawy, w piśmie Sejmu stwierdzono, że kwestionowane przez RPO upoważnienie zawarte jest w ustawie o radiofonii i telewizji, a więc „wydane na jego podstawie rozporządzenie ma z natury rzeczy służyć wykonaniu postanowień tylko tej ustawy”. Z treści upoważnienia nie wynika, iż zamiarem ustawodawcy było umocowanie KRRiT do wydania rozporządzenia wykonującego inne ustawy, mające związek z postępowaniem koncesyjnym. Ustawodawca wyraźnie określa przedmiot regulacji aktu podustawowego, wskazując na „dane, które powinien zawierać wniosek”. Nie chodzi w tym wypadku o jakikolwiek wniosek, ale o wniosek na przyznanie koncesji na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych, o którym mowa w art. 34 ust. 1 i 1a ustawy o radiofonii i telewizji. W ocenie Sejmu, bezzasadne jest twierdzenie, że KRRiT otrzymała *de facto* kompetencje do określenia w drodze rozporządzenia

materialnoprawnych przesłanek koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych. Zakres spraw przekazanych do regulacji w drodze rozporządzenia pozostaje zatem w związku z ustawą oraz spełnia nakaz szczegółowości przedmiotowej.

Rzecznik Praw Obywatelskich wiąże zarzut naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji także z brakiem szczegółowości treściowej przez niezamieszczenie wytycznych do treści art. 37 ust. 4 ustawy. Ustosunkowując się do tak ujętego zarzutu, Sejm zauważył, że art. 37 ust. 4 ustawy zarówno określa podmiot uprawniony do wydania rozporządzenia, którym jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, jak i wyznacza zakres przedmiotowy materii, które mają zostać uregulowane. Tym samym wymagania szczegółowości podmiotowej i przedmiotowej upoważnienia zostały spełnione. Wskazany przepis nie zawiera wprawdzie ani tzw. wytycznych, ani postanowień wyznaczających kierunki rozwiązań, jakie mają znaleźć się w rozporządzeniu, jednak taki stan rzeczy jest zgodny z Konstytucją, ponieważ w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego problem „wytycznych” powinien być rozpatrywany w całym kontekście normatywnym ustawy. W ocenie Sejmu, rozdział 5 ustawy o radiofonii i telewizji, a w szczególności art. 33, art. 34, art. 35, art. 36 ust. 3, art. 37 tej ustawy, określają zasady i tryb postępowania w sprawie udzielenia koncesji.

W kwestiach nieunormowanych ustawą o radiofonii i telewizji, do postępowania koncesyjnego mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Zdaniem Sejmu, brak w art. 37 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji wytycznych do treści aktu wykonawczego w zakresie „trybu postępowania” nie stanowi dostatecznej podstawy do uznania tego przepisu za niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Sejmu, na podstawie powołanych przepisów możliwe jest precyzyjne zrekonstruowanie treści wytycznych do wydania aktu wykonawczego. Ta uwaga odnosi się także do określenia „danych, które powinien zawierać wniosek”, bo art. 35, art. 36 ust. 1 i 2, art. 37 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji wskazują na informacje i fakty niezbędne do podjęcia decyzji o przyznaniu koncesji. Stanowią więc wytyczne w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3. W piśmie z 19 marca 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. W jego ocenie: 1) art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, w części zawierającej wyrażenie „w szczególności”, jest zgodny z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, 2) art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji jest zgodny z art. 2 w związku z art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 54 ust. 1 Konstytucji, 3) art. 37 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny stwierdził, że nie podziela zarzutów wnioskodawcy odnoszących się do niezgodności art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, w części zawierającej wyrażenie „w szczególności”, z art. 22 oraz art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazał w szczególności, że art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, w skład którego wchodzi część objęta wnioskiem, jest adresowany, po pierwsze, do Krajowej Rady, a po drugie – do podmiotów wymienionych w art. 35 tej ustawy (tj. do osoby fizycznej, posiadającej obywatelstwo polskie i stałe miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także osoby prawnej lub osobowej spółki handlowej, mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), którym zgodnie ze wskazanym przepisem może być udzielona koncesja. Krajowa Rada jest wyodrębnionym organem konstytucyjnym i zgodnie ze swymi konstytucyjnie określonymi funkcjami stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji (art. 213 ust. 1 Konstytucji). Zgodnie z art. 215 Konstytucji, zasady i tryb działania tego organu, jego organizację oraz szczegółowe zasady powoływania członków Krajowej Rady określa ustawa.

W ocenie Prokuratora Generalnego: „ze względu na status prawny Krajowej Rady oraz specyfikę regulacji zawartej w ustawie o radiofonii, ani zadania organu koncesyjnego ani warunki samej koncesji nie mogły zostać ujęte w formie katalogu zamkniętego”. Wbrew sugestii RPO, że w art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji „nie sformułowano warunków uzyskania koncesji, bądź też, ściślej ujmując, przesłanek materialnoprawnych, które musi spełnić ubiegający się o udzielenie koncesji, wskazany przepis ma charakter procesowy (czyli niematerialny). Ustawodawca określił w nim, w formie katalogu otwartego, kryteria, jakimi musi się posłużyć Krajowa Rada, a następnie jej Przewodniczący, przy analizie i ocenie wniosków koncesyjnych”. Poza tymi kryteriami ocenie organu koncesyjnego podlegają także inne wybrane przez niego elementy. Ustalenia tego organu mogą bowiem znaleźć oparcie również w dowodach przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego.

Prokurator Generalny stwierdził następnie, że teza RPO o otwartym katalogu przesłanek materialnoprawnych udzielenia koncesji została oparta na błędnym odczytaniu zakwestionowanej regulacji. Podkreślił, że w tej regulacji jest mowa jedynie o sposobie prowadzenia postępowania dowodowego podczas dokonywania oceny merytorycznej wniosku o udzielenie koncesji, a nie o materialnoprawnych warunkach stanowiących podstawę nabycia publicznoprawnego uprawnienia do wykonywania koncesjonowanej działalności w dziedzinie rozpowszechniania

programów radiowych lub telewizyjnych. Powodować to musi uznanie, że art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii, w części zawierającej wyrażenie „w szczególności”, nie narusza zasady swobody działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji) oraz wolności słowa w powiązaniu z zasadą proporcjonalności (art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii, zgodnie z którym „[w] postępowaniu o udzielenie koncesji ocenia się w szczególności: (...) możliwości dokonania przez wnioskodawcę koniecznych inwestycji i finansowania programu”, Prokurator Generalny stwierdził, że RPO wskazuje, że art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii stanowi nieproporcjonalną ingerencję we wskazane wolności ze względu na małą precyzyjność sposobu sformułowania tego przepisu. W tym kontekście, nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przypomniał, że by stwierdzić niekonstytucyjność regulacji, której wnioskodawca stawia zarzut niedookreśloności, nie wystarcza tylko i wyłącznie abstrakcyjne stwierdzenie nieokreśloności tekstu prawa. Nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu nie w każdym wypadku uzasadniają wyeliminowanie go z obrotu prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału. Niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności stosowania prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności w wyniku jego interpretacji, okażą się niewystarczające.

W ocenie Prokuratora Generalnego, przedstawione przez RPO argumenty nie pozwalają na obalenie domniemania konstytucyjności zakwestionowanego art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji. Wnioskodawca nie dostarczył w szczególności dowodów wskazujących na rozbieżności w stosowaniu tego przepisu, zwłaszcza na rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach koncesyjnych na tle stosowania tego przepisu. Nie wykazał nadto związku pomiędzy ewentualną nieprecyzyjnością kwestionowanej regulacji a jej wpływem na ograniczenie wolności działalności gospodarczej i wolności słowa. W tym kontekście Prokurator Generalny zaakcentował gwarancję jawności obowiązującą w postępowaniu o udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programu radiowego lub telewizyjnego (art. 34 ustawy o radiofonii i telewizji).

Prokurator Generalny podkreślił następnie, że koncesja na rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych jest udzielana w drodze decyzji administracyjnej podejmowanej przez Przewodniczącego Krajowej Rady na podstawie uchwały Krajowej Rady – organu kolegialnego, który zapewnia obiektywność rozstrzygnięcia przez skupienie różnych interesów i szerokiej wiedzy. Decyzja Przewodniczącego Rady jest weryfikowalna w postępowaniu administracyjnym przez złożenie na podstawie art. 127 § 3 k.p.a. wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. W rezultacie złożenia takiego wniosku, decyzja Przewodniczącego Krajowej Rady traci cechy ostateczności. Złożenie wniosku wszczyna postępowanie przewidziane w art. 127 § 3 k.p.a. Decyzja administracyjna, wydana w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy, podlega przy tym kontroli w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Konkludując, Prokurator Generalny stwierdził, że nie można podzielić zapatrywania RPO, że art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji narusza zasadę określoności (art. 2 Konstytucji) w powiązaniu z zasadami: swobody działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz wolności słowa (art. 54 ust. 1 Konstytucji).

Zajmując stanowisko w odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 37 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji z art. 92 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny przypomniał, że zaskarżony przepis upoważnia Krajową Radę do wydania, po zasięgnięciu opinii Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, aktu wykonawczego do ustawy o radiofonii i telewizji. Zakres spraw, które przekazano do uregulowania w rozporządzeniu, dotyczy określenia danych, które powinien zawierać wniosek o udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programu radiowego i telewizyjnego, oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji. Jak podkreślił, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania. Upoważnienie to musi być sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania tylko takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą realizacji celów wyrażonych w przepisach ustawy. Dlatego przepisy ustawy upoważniającej, a w szczególności przepis upoważniający, powinny wyznaczać co najmniej w sposób ogólny, lecz jednocześnie dostatecznie wyraźny, kierunek unormowań, które mają nastąpić w drodze rozporządzenia. Nie można bowiem wykonywać w drodze rozporządzenia tego, co nie zostało uregulowane w ustawie.

W tym kontekście Prokurator Generalny uznał, że nie można podzielić zarzutu niezgodności art. 37 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji z art. 92 ust. 1 Konstytucji, związanego z brakiem szczegółowości pod względem przedmiotowym. Organ wykonawczy ma określić „dane, które powinien zawierać wniosek” oraz „szczegółowy



tryb postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji”, a zatem ma odnieść się do materii uregulowanej w rozdziale 5 ustawy o radiofonii i telewizji, zatytułowanym „Koncesje na rozpowszechnianie programów”. Skoro w ustawie unormowany został pod względem podmiotowym i przedmiotowym tryb składania wniosków, to kierunek regulacji podstawowej określenia danych, które powinien zawierać wniosek, jest dostatecznie wskazany, podobnie jak w wypadku gdy w upoważnieniu jest mowa o „uszczegółowieniu” trybu postępowania w sprawie udzielania koncesji, w sposób ogólny uregulowanego w ustawie.

Prokurator Generalny zgodził się z twierdzeniem RPO, że art. 37 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji nie zawiera w swej treści wytycznych. Ich brak nie stanowi jednak warunku wystarczającego do uznania niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu upoważniającego; wytyczne nie muszą być bowiem zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Możliwe jest też ich pomieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Zdaniem Prokuratora Generalnego, taka sytuacja zachodzi w niniejszej sprawie. Przepisy ustawy o radiofonii i telewizji, oprócz zagadnień materialnoprawnych, normują także zagadnienia proceduralne. Zostały tam zamieszczone liczne przepisy normujące kwestie odnoszące się do udzielania koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, jak też związane z cofnięciem koncesji.

4. Zarządzeniem przewodniczącego składu orzekającego z 9 stycznia 2014 r. na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), do udziału w rozprawie wezwana została Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

## II

Na rozprawę 3 grudnia 2013 r. stawili się: przedstawiciel wnioskodawcy oraz przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Na rozprawę 18 lutego 2014 r. stawili się: przedstawiciel wnioskodawcy oraz przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego, a także przedstawiciel Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Uczestnicy postępowania podtrzymali swe pisemne stanowiska.

Przedstawiciel Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji udzieliła szczegółowych informacji dotyczących praktycznych aspektów postępowania toczącego się w przedmiocie udzielenia koncesji.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem zaskarżenia w badanej sprawie wnioskodawca uczynił trzy przepisy pomieszczone w ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226, ze zm.; dalej: ustawa o radiofonii i telewizji): 1) art. 36 ust. 1, w części zawierającej wyrażenie „w szczególności”; 2) art. 36 ust. 1 pkt 2 oraz 3) art. 37 ust. 4.

Wszystkie zaskarżone przepisy dotyczą koncesjonowania działalności polegającej na rozpowszechnianiu programów radiowych i telewizyjnych. Zawarte są w rozdziale 5 ustawy o radiofonii i telewizji – „Koncesje na rozpowszechnianie programów”.

We wniosku RPO sprecyzowano, że objęte nim zarzuty konstytucyjne wiążą się z postępowaniem koncesyjnym dotyczącym „rozpowszechniania programu telewizyjnego drogą rozsiewczą naziemną w sposób cyfrowy”.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 672, ze zm.; dalej: ustawa o swobodzie działalności gospodarczej) wykonywanie działalności w zakresie rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych wymaga uzyskania koncesji, przy czym szczegółowy zakres i warunki wykonywania działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu określają przepisy odrębnych ustaw. Uregulowanie szczególne stanowi tu ustawa o radiofonii i telewizji, która w art. 2 ust. 1 przewiduje, że prawo rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych przysługuje jednostkom publicznej radiofonii i telewizji oraz osobom, które uzyskały koncesję na taką działalność.

Z przywołanym powyżej uregulowaniem koresponduje art. 33 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, zgodnie z którym rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, z wyjątkiem programów publicznej radiofonii i telewizji, wymaga uzyskania koncesji. Kolejne ustępy wskazanego powyżej przepisu określają, że organem właściwym do udzielenia koncesji jest Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, który decyzję co do koncesji podejmuje na podstawie uchwały Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Z art. 33 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji wynika, że decyzja wydana w tym przedmiocie jest ostateczna.

Postępowanie, w ramach którego możliwe jest uzyskanie koncesji na rozpowszechnianie w sposób rozsiewczy naziemny programu radiowego lub telewizyjnego, rozpoczyna stosowna informacja, spełniająca wymogi określone w art. 34 ust. 1 i 1a ustawy o radiofonii i telewizji, ogłaszana przez Przewodniczącą Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, w porozumieniu z Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Rozpatrzeniu podlegają wyłącznie wnioski o udzielenie koncesji w związku z takim ogłoszeniem (art. 34 ust. 1c ustawy o radiofonii i telewizji).

Uregulowania pomieszczone w rozdziale 5 ustawy o radiofonii i telewizji uzupełnia art. 52 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej stanowiący, że w postępowaniu o udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych organ koncesyjny zarządza przetarg, jeżeli w wyniku dokonania oceny wniosków w trybie art. 36 ustawy o radiofonii i telewizji liczba przedsiębiorców pozostaje większa niż liczba koncesji. Koncesja jest udzielana terminowo, na 10 lat (art. 36 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji). Krąg podmiotów, które mogą skutecznie ubiegać się o koncesję, wyznacza art. 35 ustawy o radiofonii i telewizji.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, w postępowaniu o udzielenie koncesji ocenia się w szczególności: 1) stopień zgodności zamierzonej działalności programowej z zadaniami określonymi w art. 1 ust. 1 ustawy, z uwzględnieniem stopnia realizacji tych zadań przez innych nadawców działających na obszarze objętym koncesją, 2) możliwości dokonania przez wnioskodawcę koniecznych inwestycji i finansowania programu, 3) przewidywany udział w programie audycji wytworzonych przez nadawcę lub na jego zamówienie albo we współdziałaniu z innymi nadawcami, 4) przewidywany udział audycji, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 3, w programie telewizyjnym albo utworów, o których mowa w art. 15 ust. 2, w programie radiowym lub telewizyjnym, 5) dotychczasowe przestrzeganie przepisów dotyczących radiokomunikacji i środków masowego przekazu.

Przepis ustala zatem kryteria merytorycznej oceny wniosków o udzielenie koncesji na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych.

Z art. 36 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji wynika, że koncesji nie udziela się, jeżeli rozpowszechnianie programów przez wnioskodawcę mogłoby spowodować: 1) zagrożenie interesów kultury narodowej, dobrych obyczajów i wychowania, bezpieczeństwa i obronności państwa oraz zagrożenia dla bezpieczeństwa informacji niejawnych, 2) osiągnięcie przez wnioskodawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na danym terenie.

W odniesieniu do art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji RPO podniósł dwa zarzuty konstytucyjne.

Po pierwsze stwierdził, że wskazany przepis, w części zawierającej wyrażenie „w szczególności”, jest niezgodny z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż: 1) nie określa wszystkich materialnoprawnych przesłanek uzyskania koncesji, 2) użyte przez ustawodawcę wyrażenie „w szczególności” pozwala organowi koncesyjnemu na dowolność kształtowania przesłanek nabycia koncesji, 3) otwarty katalog przesłanek w istocie zawiera upoważnienie blankietowe, przez co ingerencja w sferę wolności działalności gospodarczej i wolności słowa następuje w drodze prawotwórczej działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Po drugie podniósł, że art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji koliduje z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że ustawodawca powierzył organowi koncesyjnemu ocenę możliwości dokonania przez wnioskodawcę koniecznych inwestycji i finansowania programu, mimo że każda prognoza obciążona jest pewnym marginesem błędu, bez wskazania jakichkolwiek narzędzi weryfikowania takiej prognozy przez ten organ.

Zakwestionowanemu art. 37 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji RPO zarzucił, że stanowiąc upoważnienie ustawowe dla Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do określenia, po zasięgnięciu opinii Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, w drodze rozporządzenia, danych, które powinien zawierać wniosek oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach o udzielenie koncesji, nie zawiera „wskazówek co do tego, czym powinien kierować się ten organ określając dane, które powinien zawierać wniosek”. W ocenie RPO powoduje to niezgodność wskazanego przepisu z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. Wzorcami kontroli konstytucyjnej w badanej sprawie były: 1) w odniesieniu do art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji w części zawierającej wyrażenie „w szczególności” – art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 2) w odniesieniu do art. 36 ust. 1 pkt 2 wskazanej powyżej ustawy – art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji; 3) w odniesieniu do art. 37 ust. 4 wskazanej powyżej ustawy – art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 22 Konstytucji: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

Wskazany przepis wielokrotnie już był wzorcem kontroli konstytucyjnej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W badanej sprawie Sejm, nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz wypowiedzi przedstawicieli doktryny, wskazał, że dominuje pogląd, zgodnie z którym art. 22 Konstytucji pełni dwojaką funkcję: z jednej strony traktować go należy jako wyrażenie zasady ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej (i w tym zakresie stanowi konkretyzację ogólniejszych zasad, wyrażonych w art. 20), z drugiej strony – może stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 56; 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82 oraz 2 grudnia 2002 r., sygn. SK 20/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 89; por także B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2009, s. 125 i n.). W piśmie Sejmu podkreślono przy tym, że w doktrynie wolność działalności gospodarczej jest postrzegana jako „złożona sytuacja prawna, w jakiej poszczególne jednostki znajdują się względem państwa”, zawierająca w swojej strukturze prawnej „prawo do tego, by państwo podejmowało stosowne działania faktyczne i prawne chroniące podmioty tej wolności przed bezprawnymi działaniami innych podmiotów prywatnych, ingerujących w przedmiot działalności” (zob. także M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz 2011, s. 56 i 59).

W kontekście zarzutów podniesionych przez Rzecznika należało na wstępie odnotować, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już podkreślał w swoim orzecznictwie, że gwarantowana przez art. 22 Konstytucji wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego, a zatem może podlegać ograniczeniom (por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00; 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00 oraz 2 grudnia 2002 r., sygn. SK 20/01). Ustawowe limitowanie tej wolności nie może być realizowane na zasadzie zupełnej dowolności. Można usprawiedliwić ingerencję w konstytucyjnie gwarantowaną wolność działalności gospodarczej tylko wtedy, gdy ograniczenie tej wolności jest uzasadnione ważnym interesem publicznym oraz respektuje zasadę proporcjonalności. Niezbędne jest nadto zachowanie ustawowej formy ingerencji (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 kwietnia 1999 r., sygn. K 33/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 71).

Trzeba przypomnieć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego został wyrażony pogląd, że art. 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Trybunał wskazał, że jeżeli uznać, że wolność działalności gospodarczej jest jednym z konstytucyjnych praw i wolności jednostki, to art. 22 Konstytucji, stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyłącza stosowanie go jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Trybunał dopuścił również przyjęcie, że z jednej strony każdy wypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli „ważnego interesu publicznego” w rozumieniu art. 22 Konstytucji. Uznał przy tym, że „patrząc z drugiej strony stwierdzić należy, że w zakresie «ważnego interesu publicznego» mieszczą się również wartości nie wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest, przynajmniej patrząc pod kątem materialnych podstaw (przesłanek) ograniczeń, szerszy od zakresu dopuszczalnych ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji” (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33 i 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2).

W świetle powyższego należało stwierdzić, że podczas rozpatrywania dwóch pierwszych zarzutów sformułowanych w niniejszej sprawie, tj. 1) zarzutu niezgodności art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, w części zawierającej wyrażenie „w szczególności”, z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, 2) zarzutu niezgodności art. 36 ust. 1 pkt 2 wskazanej powyżej ustawy z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, przesłanki limitowania praw i wolności konstytucyjnych, które wynikają z art. 31 ust. 3 Konstytucji, będą odnoszone tylko do gwarancji wyrażonej w art. 54 ust. 1 Konstytucji, gdyż w odniesieniu do gwarancji wynikającej z art. 22 Konstytucji ustrojodawca przewidział szczególne przesłanki.

Art. 54 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”.

W uzasadnieniu wniosku RPO, w kontekście uregulowania zawartego w art. 54 ust. 2 zdaniu drugim Konstytucji, który przewiduje możliwość reglamentacji wolności wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, jeśli wolność ta jest realizowana przez prowadzenie stacji radiowych lub telewizyjnych, podkreślono, że samo koncesjonowanie tego typu działalności nie może być kwestionowane. Znajduje bowiem bezpośrednie oparcie w Konstytucji. Wskazano przy tym, że „testowi zgodności z Konstytucją RP może być poddana jakość prawa określającego warunki, które powinien spełnić podmiot ubiegający się o koncesję na rozpowszechnianie programów radiowych lub telewizyjnych”.

W kontekście art. 54 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wskazywał już w swoim orzecznictwie, że wolność gwarantowana przez ten przepis wywodzi się z istoty natury człowieka i stanowi fundamentalną wartość,

którą winno uwzględniać prawo pozytywne (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lutego 2007 r., sygn. P 1/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 11).

Jak wskazano powyżej, zgodnie z art. 54 ust. 1 Konstytucji każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już wypowiadał się w kwestii rozumienia tego przepisu, stwierdzając w szczególności, że gwarantuje on trzy, powiązane ze sobą wolności: wyrażania poglądów, pozyskiwania informacji oraz ich rozpowszechniania. Nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, RPO trafnie wskazał w rozpatrywanej sprawie, że użyte w tym przepisie wyrażenie „pogląd” powinno być rozumiane nie tylko jako wyrażanie osobistych ocen, co do faktów i zjawisk we wszystkich przejawach życia, lecz również jako prezentowanie opinii, przypuszczeń i prognoz, w tym informowanie o faktach tak rzeczywistych, jak i domniemywanych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż wolność wyrażania poglądów ma zasadnicze znaczenie w sferze życia publicznego, zwłaszcza politycznego, i wiąże się ściśle z innymi wolnościami konstytucyjnymi wyrażającymi łącznie wolność działania jednostki w życiu publicznym (wolność tworzenia i działania związków zawodowych, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich; wolność tworzenia i działania partii politycznych; wolność zrzeszania się; wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich; wolność wyznawania i publicznego uzewnętrzniania swojej religii). Wolność pozyskiwania informacji, o której mowa w art. 54 ust. 1 Konstytucji, jest pojęciem szerszym niż prawo do uzyskiwania informacji (art. 61 Konstytucji). Obejmuje także wolność poszukiwania informacji, ważną szczególnie dla dysponujących środkami społecznego przekazu. Natomiast wolność rozpowszechniania informacji to zarówno udostępnianie podmiotom indywidualnie wybranym przez rozpowszechniającego zebranych danych, jak i upowszechnianie informacji, tzn. podawanie ich do wiadomości publicznej, a więc adresatom niezindywidualizowanym, zwłaszcza przez środki masowego przekazu. Wolność rozpowszechniania informacji dotyczącej sfery życia prywatnego ma znacznie dalej posunięte ograniczenia niż wolność pozyskiwania informacji. W sferze życia publicznego wolność rozpowszechniania informacji ma granice identyczne jak wolność pozyskiwania takich informacji (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128; 20 lutego 2007 r., sygn. P 1/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 11; 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48; zob. także P. Sarnecki, uwagi do art. 54, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003; W. Sokolewicz, *Wolność prasy i jej konstytucyjne ograniczenia*, „Państwo i Prawo” z. 6/2008, s. 22).

W kontekście rozważań dotyczących gwarancji wysłowionej w art. 54 ust. 1 Konstytucji na uwagę zasługuje także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 r. (sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32) oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2008 r. (sygn. SK 43/05, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 57).

W pierwszym z powołanych powyżej wyroków podkreślono, że wolność gwarantowana przez art. 54 ust. 1 Konstytucji ma także zasadnicze znaczenie dla demokracji, której istota polega na nieskrępowanej dyskusji politycznej, zapewnia bowiem obywatelom informacje niezbędne do udziału w społecznych debatach i w sprawowaniu demokratycznych rządów.

W drugim z kolei wyroku wskazano, że gwarancja zawarta w art. 54 ust. 1 Konstytucji sprzyja procesowi identyfikacji interesów przez obywateli oraz ich reprezentantów, a także kształtowaniu prawidłowych relacji pomiędzy rządzonymi i rządzącymi, pozwalając w szczególności na krytykę osób sprawujących władzę, ich kontrolę w celu wyeliminowania korupcji oraz ograniczenie arbitralności władzy.

Trzeba podkreślić, że wskazany we wniosku RPO art. 54 ust. 1 Konstytucji pozostaje w ścisłym związku z art. 14 Konstytucji, który stanowi, że: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano już, że na wolność prasy i innych środków społecznego przekazu, zwaną wolnością mediów, składa się: swoboda zakładania środków społecznego przekazu (tj. swoboda tworzenia odpowiednich prawnie i materialnie struktur nakierowanych na upowszechnianie określonych treści) oraz swoboda wyrażania opinii i pozyskiwania informacji. „Konstytucyjne gwarancje realizacji wolności mediów w tym zakresie polegają głównie na ograniczeniu możliwości koncesjonowania działalności radiowej i telewizyjnej (art. 54 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji) oraz bezwzględnym zakazie cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu oraz koncesjonowania prasy (art. 54 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji)” (np. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 2 marca 1994 r., sygn. W 3/93 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2008 r., sygn. SK 43/05).

Choć w badanej sprawie nie powołano wzorca konwencyjnego, warto tu odnotować, że porównując treść normatywną art. 54 Konstytucji oraz art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: konwencja) wskazuje się, że zakres znaczeniowy art. 54 Konstytucji jest węższy niż art. 10 konwencji. W art. 10 konwencji chodzi bowiem o wolność wszelkiej wypowiedzi (ekspresji: „*freedom of expression*”, „*liberté d'expression*”), obejmującej nie tylko wyrażanie poglądów za pomocą mowy, ale także w formie pisanej, drukowanej lub artystycznej. Art. 10 konwencji zawiera więc wszystkie te formy ekspresji,

które później zostały wymienione w art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167). W Konstytucji „wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury” – ujęte są w art. 73. Art. 54 ust. 1 Konstytucji obejmuje „wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji” w formie słownej, pisemnej i drukowanej, także za pośrednictwem wszelkich środków społecznego przekazu. Ponadto, jak już wspomniano, wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, o których mowa w art. 54 Konstytucji, obejmuje nie tylko wolność pozyskiwania i rozpowszechniania faktów, ale także poglądów i opinii innych. To znaczy, że treść normatywna art. 54 Konstytucji zawiera się w przyjętym wspólnie, demokratycznym standardzie „wolności ekspresji”, a w szczególności w określonym ogólnie, a jednocześnie ujętym szerzej, art. 10 konwencji, w którym wyszczególnia się *expressis verbis* „informacje” i „idee” (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lutego 2007 r., sygn. P 1/06).

Zarzuty sformułowane przez RPO w rozpatrywanym wniosku wiążą się z tymi aspektami art. 54 ust. 1 Konstytucji, które poręczają gwarancję wyrażania oraz rozpowszechniania poglądów.

Podkreślić trzeba, że w treści art. 54 ust. 1 Konstytucji brak jest wzmianki wskazującej na możliwość stania się ograniczeń korzystania z wolności gwarantowanej przez ten przepis. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego eksponuje się szczególny charakter wolności gwarantowanej przez wskazany przepis Konstytucji (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54; zob. także A. Wiśniewski, *Znaczenie wolności słowa w państwie demokratycznym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. 7, s. 645-658). Myśl o szczególnym znaczeniu wolności gwarantowanej przez art. 54 ust. 1 Konstytucji nie powinna być opacznie rozumiana. Szczególna ochrona nie oznacza bowiem, że analizowana wolność jest absolutna. Dopuszczalne odstępstwa od wolności gwarantowanej przez art. 54 ust. 1 Konstytucji podlegają ocenie przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 20 lutego 2007 r., sygn. P 1/06 oraz 30 października 2006 r., sygn. P 10/06).

Jak wskazano powyżej, art. 31 ust. 3 Konstytucji, gwarantujący zasadę proporcjonalności może być w niniejszej sprawie postrzegany wyłącznie w związku z art. 54 ust. 1 Konstytucji. Art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Zasada proporcjonalności, gwarantowana przez przywołany powyżej przepis Konstytucji, wyznacza dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

Nawiązując do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, należy zauważyć, że art. 31 ust. 3 Konstytucji ma charakter zasady ogólnej, stosowanej nie tylko wtedy, gdy przepis gwarantujący określoną wolność lub prawo wyraźnie przewiduje dopuszczalność limitacji, ale również wtedy gdy przepis gwarantujący określoną wolność lub prawo nie wspomina o możliwości ustanowienia ograniczenia (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18 oraz 30 października 2006 r., sygn. P 10/06).

Nie oznacza to jednak całkowitej dowolności ograniczania możliwości pewnych osób bądź kręgu podmiotów korzystania z wolności gwarantowanych przez te przepisy. Ograniczenia muszą bowiem uwzględniać charakter danego prawa lub wolności i być kształtowane z uwzględnieniem nakazów płynących z zasady proporcjonalności.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zatem zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności.

Stwierdzając, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, trzeba rozważyć, czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona (zasada konieczności), czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu). Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym, niezbędna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw, oznacza zatem dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka. Tak treść zasady proporcjonalności jest formułowana w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94,

OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86; 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 79; 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 22; 11 kwietnia 2006 r., sygn. SK 57/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 43; 6 marca 2007 r., SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23).

Art. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji został w badanej sprawie powołany w aspekcie wynikającej z tego przepisu Konstytucji zasady określoności przepisów prawa.

Trzeba przypomnieć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, że zasada określoności zakorzeniona jest przede wszystkim w art. 2 Konstytucji, jako jeden z konstytucyjnych elementów zasady państwa prawnego, a także w art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 69).

W rozpatrywanym wniosku Rzecznik wskazał, że zasada określoności (art. 2 Konstytucji) nie wyklucza możliwości posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi, o ile zapewnione zostaną konkretne gwarancje przejrzystości i ocenności wypełnienia nieostrego zwrotu konkretną treścią. Podkreślił, że realizacja tej zasady wymaga w szczególności istnienia gwarancji procesowych zapewniających przejrzystość i możliwość dokonania oceny sposobów wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ decydujący.

Wnioskodawca wiąże zarzut niekonstytucyjności zakwestionowanego uregulowania wyłącznie z zakorzenioną w art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa. Z *petitum* wniosku oraz jego uzasadnienia wynika, że art. 2 Konstytucji, wbrew ujęciu *petitum* wniosku, został przez Rzecznika powołany jako samodzielny wzorzec kontroli.

Trybunał Konstytucyjny uznał za potrzebne przypomnienie dotychczasowej linii orzecniczej dotyczącej rozumienia zasady określoności prawa.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego wynika m.in. nakaz poprawnej legislacji, „to jest jasnego i zrozumiałego formułowania szczegółowych przepisów prawnych – konkretyzujących prawa i obowiązki obywateli, tak by zachowana była zasada zaufania do tworzonego prawa” (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2008 r., sygn. P 48/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 4 oraz z 24 lipca 2013 r., sygn. Kp 1/13, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 83).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał w swoim orzecznictwie, że zasada określoności regulacji prawnych dotyczy w szczególności regulacji dotyczących podstawowych praw jednostki zagwarantowanych w Konstytucji. Zasada ta pozostaje w ścisłym związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który ustanawia wymóg, aby ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności były ustanawiane w ustawie. Ustawa dotycząca praw i wolności konstytucyjnych musi jasno i precyzyjnie ustanawiać ograniczenia tych praw, tak aby adresat na podstawie samej tylko ustawy mógł zorientować się co do treści wszystkich istotnych ograniczeń swojego konstytucyjnego prawa lub wolności (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08 oraz z 24 lipca 2013 r., sygn. Kp 1/13).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w kontekście wzorca kontroli, którym jest art. 2 Konstytucji, wskazywano przy tym, że zarzut dotyczący posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi mógłby być uznany za zasadny tylko wtedy, gdyby niemożliwe było przypisanie użytemu wyrażeniu treści zgodnej z Konstytucją bądź też gdyby istniała utrwalona linia orzecnicza nadająca temu wyrażeniu niekonstytucyjne znaczenie (por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 19 lutego 2008 r., sygn. P 48/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 4 oraz 24 lipca 2013 r., sygn. Kp 1/13).

3. Jak już była o tym mowa, prawa i wolności gwarantowane przez art. 22 oraz art. 54 ust. 1 Konstytucji nie mają charakteru absolutnego. Ustawodawca ma pewną swobodę stanowienia wyjątków od określonych w tych przepisach wolności, pod warunkiem zachowania wymogu stanowienia odstępstw w formie ustawy.

Zarzuty konstytucyjne podniesione w rozpatrywanej sprawie, zarówno w kontekście wzorca kontroli, którym był art. 22 Konstytucji, jak i w kontekście wzorca kontroli, którym był art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie wiążą się z określeniem materialnoprawnych granic stanowienia dopuszczalnych odstępstw od korzystania z konstytucyjnych wolności: wyrażania swoich poglądów, pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji) oraz swobody działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji). Podniesione zarzuty pozostają w związku z formalnoprawnym wymogiem, nakazującym stanowienie ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności w formie ustawy.

W kontekście tego aspektu gwarancji wysłowionej w art. 22 oraz w art. 31 ust. 3 Konstytucji, z którą powiązane są zarzuty konstytucyjne podniesione w badanej sprawie, należało podkreślić, co następuje:

W piśmiennictwie podkreśla się, że wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada wyłączności regulacji ustawowej pełni funkcję gwarancyjną wobec praw i wolności człowieka, zabezpieczając jednostkę przed nadmierną ingerencją państwa (zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 110). W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie precyzował, że zasada wyłączności ustawy nie polega na prostym zachowaniu ustawowej formy ograniczania wolności. Zapisane w art. 31 ust. 3 Konstytucji zdanie wskazujące, że jedną z przesłanek zgodnego z Konstytucją limitowania praw i wolności człowieka i obywatela jest zachowanie ustawowej formy ingerencji, zawiera nakaz zachowania kompletności unormowania ustawowego. Należy przez to rozumieć konieczność określenia wszystkich podstawowych elementów ograniczenia danego prawa lub wolności bezpośrednio w ustawie, tj. takiego ich określenia, aby już na podstawie samej analizy przepisów ustawy możliwe było wyznaczenie kompletnych konturów ograniczenia (por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47; 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98; 5 lutego 2008 r., sygn. K 34/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 2).

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że podczas oceny zarzutu niezgodności zaskarżonego uregulowania z art. 31 ust. 3 Konstytucji punktem wyjścia jest założenie racjonalności działań ustawodawcy i domniemanie konstytucyjności ustaw (zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23).

Jak już była o tym mowa powyżej, w rozpatrywanym wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich nie zakwestionował samej dopuszczalności koncesjonowania działalności polegającej na rozpowszechnianiu programów telewizyjnych i radiowych ani tego, że podmiot, który chce korzystać z konstytucyjnych wolności gwarantowanych przez art. 22 i art. 54 ust. 1 Konstytucji, prowadząc działalność polegającą na rozpowszechnianiu programów, musi uzyskać stosowne uprawnienie od właściwego organu władzy publicznej. Podkreślił jednocześnie, że na wprowadzenie takiego ograniczenia korzystania ze wskazanych konstytucyjnych wolności zezwala wprost art. 54 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji.

Należy zauważyć, że w obowiązującym stanie prawnym ustawą „wykonującą” wskazany powyżej art. 54 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji jest w szczególności ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, która w art. 46 ust. 1 pkt 5 przewiduje obowiązek uzyskania koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych z wyjątkiem odnoszącym się do programów rozpowszechnianych wyłącznie w systemie teleinformatycznym, które nie są rozpowszechniane naziemnie, satelitarnie lub w sieciach kablowych. W art. 46 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej ustawodawca przewidział, że szczegółowy zakres i warunki wykonywania działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu określają przepisy odrębnych ustaw. Takie szczegółowe uregulowania w odniesieniu do działalności polegającej na rozpowszechnianiu programów radiowych i telewizyjnych zawiera ustawa o radiofonii i telewizji. Przepisy ustawy o radiofonii i telewizji stanowią w tym zakresie *lex specialis* wobec uregulowań zawartych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej (por. zwłaszcza wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 59). W nawiązaniu do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego trafnie zwrócił na to uwagę Prokurator Generalny.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, w części zawierającej wyrażenie „w szczególności”, RPO zwrócił uwagę, że ze względu na to wyrażenie ustawodawca pozostawił organowi koncesyjnemu dowolność ustalania ostatecznego kształtu ograniczeń wolności gwarantowanych przez art. 22 oraz art. 54 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenia te, wbrew konstytucyjnemu standardowi, nie zostały wprowadzone w ustawie; wynikają z praktyki organu udzielającego koncesji.

W odniesieniu do zarzutu drugiego – niekonstytucyjności art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji – Rzecznik stwierdził, że zgodnie z tym uregulowaniem w postępowaniu w przedmiocie udzielenia koncesji ocenia się „możliwość dokonania przez wnioskodawcę koniecznych inwestycji i finansowania programu”. Według RPO, to mało precyzyjne kryterium koliduje z konstytucyjnym nakazem stanowienia odstępstw od korzystania z konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności (w badanej sprawie chodzi o gwarancje wysłowione w art. 22 i w art. 54 ust. 1 Konstytucji) w formie ustawy (art. 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji), a nadto pozostaje w sprzeczności z zasadą określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji).

4. Podczas oceny zasadności obydwu przedstawionych powyżej zarzutów niezbędne było nawiązanie do uregulowań wyznaczających pozycję Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Zgodnie z art. 213 ust. 1 Konstytucji, „Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”. Na płaszczyznę ustawową to uregulowanie przenosi art. 6 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, zgodnie z którym: „Krajowa Rada stoi na straży wolności słowa

w radiu i telewizji, samodzielności dostawców usług medialnych i interesów odbiorców oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji”.

Z art. 213 ust. 2 Konstytucji wynika, że Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wydaje rozporządzenia, a w sprawach indywidualnych podejmuje uchwały. To uregulowanie na płaszczyźnie ustawowej rozwija art. 6 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji, wskazując, że do zadań Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji należy między innymi: projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji; określanie, w granicach upoważnień ustawowych, warunków prowadzenia działalności przez dostawców usług medialnych; podejmowanie, w zakresie przewidzianym ustawą, rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie programów, wpisu do rejestru programów oraz prowadzenie tego rejestru; sprawowanie w granicach określonych ustawą kontroli działalności dostawców usług medialnych; ustalanie wysokości opłat za udzielenie koncesji oraz wysokości opłat abonamentowych.

W kontekście przywołanych powyżej uregulowań wyznaczających kompetencje Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji należy przypomnieć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że KRRiT jest organem niezależnym, niejako zawieszonym pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą, z tym jednak że jego uprawnienia reglamentacyjne, polegające na wydawaniu decyzji w indywidualnych sprawach i na wykonywaniu kompetencji prawotwórczych w postaci wydawania rozporządzeń, zbliżają go do organów egzekutywy. Trybunał podkreślił, że Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest konstytucyjnym organem państwa wyposażonym w szereg istotnych kompetencji, których realizacja (rozstrzygnięcia w formie uchwał i wydawanie decyzji administracyjnych) stanowi element wykonywania przez państwo jego funkcji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06).

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, jako organ państwa, jest związana zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji). Jej działania muszą być więc wyznaczone przez prawo, w którym winna być zawarta zarówno ich podstawa, jak też zakreślone granice. W piśmie Sejmu zasadnie podniesiono nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, że wobec obowiązywania konstytucyjnej zasady legalizmu, brak regulacji upoważniającej Krajową Radę Radiofonii i Telewizji do podjęcia danego działania należy uznać za równoznaczny z jego zakazem (zob. w szczególności wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97), przy czym naruszenie zasady legalizmu następuje także wtedy, gdy przepisy adresowane do organu władzy publicznej są na tyle niejednoznaczne, że pozostawiają tym organom nadmierny zakres swobody i uznaniowości (zob. w szczególności wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 67).

W doktrynie koncesja definiowana jest jako akt administracyjny stanowiący wyraz zgody państwa na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej zastrzeżonej na rzecz państwa lub mającej szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli, wydany na podstawie przepisów określających warunki oraz tryb wydawania koncesji, który przy zapewnionej mu przez prawo trwałości, ustanawia prawo do podjęcia i wykonywania działalności gospodarczej na warunkach ustalonych w koncesji, wydawany na wniosek przedsiębiorcy (por. C. Kosikowski, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 580).

W orzecznictwie wskazuje się, że koncesja to publicznoprawne uprawnienie podmiotowe związane z dostępem do reglamentowanego rynku, na którym koncesjonariusz, prowadząc działalność gospodarczą, korzysta z rzadkiego dobra, jakim są ograniczone zasoby częstotliwości (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09 oraz wyrok Sądu Najwyższego z 8 maja 1998 r., sygn. akt III RN 34/98, OSNP nr 5/1999, poz. 157). Podkreśla się również, że jest to publicznoprawne uprawnienie do prowadzenia określonej działalności gospodarczej przyznane określonemu podmiotowi, który spełnia wymagania przedmiotowe i podmiotowe, w drodze decyzji właściwego organu administracji (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 8 maja 1998 r., sygn. akt III RN 34/98, OSNP nr 5/1999, poz. 157 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lutego 1995 r., sygn. akt II SA 1835/93, „Wokanda” nr 7/1995, s. 37).

Konstrukcja koncesji na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych opiera się na uznaniu administracyjnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 lipca 2003 r., sygn. akt II SA 793/01, Lex nr 157653).

W kontekście przywołanego powyżej uregulowania zawartego w art. 34 ustawy o radiofonii i telewizji należy odnotować, że z jego treści „wynika nie prawo do koncesji, ale jedynie możliwość uzyskania koncesji”. Organ władzy publicznej może zatem podjąć decyzję o określonej treści, ale nie musi; jest uprawniony, po dokładnym zbadaniu stanu faktycznego i prawnego (wniosku koncesyjnego), do wyboru jednej z dwóch dopuszczalnych konsekwencji prawnych (zob. także powołany w piśmie Sejmu artykuł A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2010, s. 43). Stwierdzono nadto, że z przywołanym powyżej przepisem koresponduje art. 35 ustawy, który także stanowi o możliwości udzielenia koncesji osobie fizycznej, mającej obywatelstwo polskie i stałe miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobie prawnej lub osobowej spółce handlowej, które mają siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.



Z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wynika, że wykonywanie działalności w zakresie rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych nie jest jedyną działalnością koncesjonowaną. Uzależnienie dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej od uprzedniego uzyskania koncesji przewidują jeszcze inne ustawy: ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1017), ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059; dalej: prawo energetyczne), ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2005 r., Nr 145, poz. 1221, ze zm.), ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1393, ze zm.; dalej: prawo lotnicze), ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.).

Nie dokonując poziomej oceny uregulowania zawartego w kontrolowanym przepisie, porównawczo jedynie warto w tym miejscu odnotować, że ustawy przewidujące koncesjonowanie działalności różnie określają dostęp do koncesji. Odmienne uregulowanie tej kwestii wiąże się ze specyfiką poszczególnych rodzajów koncesjonowanej działalności.

Nie wnikając w szczegółowe kwestie dotyczące rozwiązań przyjętych w tym zakresie na gruncie ustaw niezaskarżonych w niniejszej sprawie, trzeba zauważyć, że w niektórych innych ustawach dotyczących działalności koncesjonowanej wyznaczając dostęp do koncesji ustawodawca też posłużył się wyrażeniem „w szczególności”.

W ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981, ze zm.; dalej: prawo geologiczne i górnicze) zasady koncesjonowania zostały określone w dziale III, rozdziałach 1 i 2. Odmowy udzielenia koncesji dotyczy art. 29 ust. 1, zawarty w rozdziale 1 prawa geologicznego i górniczego oraz art. 45 pomieszczony w rozdziale 2 tej ustawy. Wyznaczając dostęp do koncesji zwrotem „w szczególności” ustawodawca posłużył się tu w art. 29 ust. 1 prawa geologicznego i górniczego. Zgodnie z ustępem pierwszym tego artykułu: „Jeżeli zamierzona działalność sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, bądź uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub przepisy odrębne, a w przypadku braku tego planu – uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub w przepisach odrębnych, organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji”. W ustępie drugim wskazany przepis stanowi: „Odmowa udzielenia koncesji na podziemne składowanie odpadów następuje również, jeżeli istnieje uzasadniona technicznie, ekologicznie lub ekonomicznie możliwość odzysku lub możliwość nieszkodliwiania odpadów w inny sposób niż przez ich składowanie”. Zwrotem „w szczególności” ani innym, znaczeniowo z nim zbieżnym, jako przesłanką ograniczającą dostęp do koncesji nie operuje art. 45 ust. 2 prawa geologicznego i górniczego dotyczący koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż; udzielenie koncesji na ten rodzaj działalności poprzedza się co do zasady przetargiem (art. 43 prawa geologicznego i górniczego).

Szczególna, konstytucyjnie chroniona wolność formułowania poglądów i ich rozpowszechniania za pomocą programów telewizyjnych i radiowych niewątpliwie wymaga, aby nadawanie programów było wolne od ingerencji państwa, co wiąże się z tradycyjną doktryną tzw. negatywnych obowiązków państwa. Z drugiej jednak strony, państwo musi podejmować działania pozytywne w celu zagwarantowania osobom o różnych poglądach dostępu do środków masowego przekazu. Zawłaszczenie radia i telewizji przez jedną grupę społeczną lub jedną opcję polityczną przekreśla wolny charakter mediów. Dlatego też procedura koncesyjna powinna mieć na celu wyłonienie nadawcy, który gwarantuje najlepsze warunki programowe. Jak wskazano powyżej, ta okoliczność jest pomiędzy uczestnikami postępowania niesporna.

W ramach postępowania zmierzającego do udzielenia koncesji konieczne jest zachowanie dwóch istotnych zasad: 1) równości wobec prawa; chodzi tu o równe traktowanie wszystkich podmiotów ubiegających się o uzyskanie reglamentowanego dobra w postaci koncesji; 2) jawności decyzji w przedmiocie udzielenia koncesji oraz jej uzasadnienia.

Jak wskazano powyżej, koncesja charakteryzuje się uznaniowością; przesłanki przyznania koncesji, jej cofnięcia, zmiany, czy ograniczenia zakresu poddane są uznaniu organu koncesyjnego (organu administracyjnego) – por. M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 224). W konsekwencji w wypadku koncesji organ koncesyjny ma szeroki zakres władzy dyskrecyjnej podczas podejmowania decyzji o przyznaniu bądź nieprzyznaniu koncesji. Odmienne bowiem aniżeli zezwolenie na prowadzenie określonej działalności gospodarczej, które jest dostępne w wypadku spełnienia wymaganych przesłanek, koncesja to przywilej dostępny wyłącznie dla wybranych podmiotów (por. M. Zdyb, *Komentarz do ustawy. Prawo działalności gospodarczej*, Kraków 2000, s. 268-269; K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Audiowizualne usługi medialne. Reglamentacja*

w warunkach konwersji cyfrowej, Lex 2013; R.W. Kaszubski, M. Olszak, *Koncesje a zasada wolności działalności gospodarczej*, „Glosa” nr 7/1998, s. 5).

Przywołany na wstępie art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji określa pozytywne przesłanki, których spełnienie stanowi warunek *sine qua non* uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych. Użyte w tym przepisie, kwestionowane przez wnioskodawcę wyrażenie „w szczególności” jednoznacznie wskazuje, że katalog przesłanek zawarty w tym przepisie nie jest zamknięty. W postępowaniu w przedmiocie udzielenia koncesji ocenie podlega każda spośród przesłanek zawartych w art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji oraz uwzględnia się inne jeszcze, niewskazane w tym przepisie, okoliczności, które mogą mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia wniosku o przyznanie koncesji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 marca 2010 r., sygn. akt II GSK 336/09, Lex nr 596766).

W rozpatrywanym wniosku RPO zarzucił, że ograniczenia korzystania z praw i wolności gwarantowanych przez art. 22 oraz art. 54 ust. 1 Konstytucji nie zostały ustanowione w kompletnej postaci w ustawie, lecz wynikają z praktyki przyjętej przez organ koncesyjny.

Wyrażenie „w szczególności”, którym ustawodawca posłużył się w art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, jednoznacznie wskazuje, że zawarte w tym przepisie wyliczenie przesłanek, które podlegają badaniu w postępowaniu toczącym się w przedmiocie uzyskania koncesji, nie ma charakteru zamkniętego.

Powyższe stwierdzenie nie powinno być jednak opacznie rozumiane. Nie powinno być w szczególności odczytywane jako potwierdzenie zasadności zarzutu sformułowanego przez Rzecznika w odniesieniu do art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji.

Luz decyzyjny, jaki Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (organowi administracyjnemu) wyznacza sformułowanie kwestionowane przez Rzecznika, nie oznacza dowolności decyzji co do udzielenia koncesji. Stosując zaskarżone uregulowanie, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nie może naruszać praw podmiotowych wnioskodawców wynikających z innych przepisów, w tym w szczególności z przepisów rangi konstytucyjnej. Krępują ją zarówno przepisy o charakterze materialnoprawnym, jak i przepisy procesowe.

Oceniając złożony wniosek koncesyjny w kontekście możliwości uzyskania koncesji, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji działa nie tylko na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji oraz innych przepisów zawartych w tej ustawie. Podstawę prawną działania tego organu stanowią tu także inne przepisy, a w szczególności uregulowania zawarte w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267; dalej: k.p.a.). W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdza się, że udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych ma następować „w oparciu o obiektywne kryteria ustawowe, po precyzyjnym ustaleniu stanu faktycznego na podstawie całokształtu zebranego w sprawie materiału dowodowego i jego wszechstronnej ocenie, zgodnie z [...] art. 7, 77 § 1 i 80 k.p.a.” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 lipca 2003 r., sygn. akt II SA 793/01, Lex nr 157653).

Trzeba zauważyć, że powołany przez Rzecznika wyrok ETPC z 17 czerwca 2008 r. w sprawie *Meltex Ltd and Mesrop Movsesyan przeciwko Armenii* (skarga nr 32283/04) nie dostarcza argumentów, które obaląby konstytucyjność zaskarżonego uregulowania. Wskazany wyrok zapadł w kontekście odmiennego stanu faktycznego i prawnego. ETPC nie wypowiedział się w nim w sprawie warunków dopuszczalności limitowania dostępu do działalności gospodarczej polegającej na rozpowszechnianiu programów radiowych i telewizyjnych. We wskazanym wyroku ETPC wypowiedział się merytorycznie wyłącznie w kwestii powinnośc uzasadniania przez organ armeński, będący odpowiednikiem polskiej Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, decyzji o odmowie udzielenia licencji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, stwierdzając, że brak uzasadnienia nie chroni odpowiednio przed arbitralnymi ingerencjami władz publicznych w fundamentalne prawo do wolności wypowiedzi.

Jak wskazano powyżej, podejmując decyzję co do udzielenia koncesji Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji korzysta z pewnego zakresu swobody wpisanego w istotę uznania administracyjnego. Swoboda ta nie oznacza jednak akceptacji dowolności decyzji. Swobodę Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji krępują tu przepisy k.p.a. W postępowaniu koncesyjnym konieczne jest zapewnienie realizacji zasady równości wobec prawa (równego dostępu do reglamentowanego dobra w postaci koncesji) oraz jawności decyzji podjętej w przedmiocie udzielenia koncesji. Organ administracyjny, działając w granicach uznania administracyjnego, zanim zadecyduje, w jakim zakresie będzie korzystać ze swojej władzy, ma obowiązek wszechstronnego zbadania stanu faktycznego sprawy w perspektywie wszystkich przepisów prawa materialnego mogących mieć zastosowanie w sprawie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 października 2001 r., sygn. akt II SA 1075/01, Lex nr 51033), a także musi uwzględnić tę okoliczność, by decyzja w przedmiocie udzielenia koncesji pozostawała w zgodzie z interesem społecznym oraz słusznym interesem obywateli.

Gwarancję realizacji zasady równości wobec prawa stanowi tu w szczególności art. 34 ustawy o radiofonii i telewizji; wszystkie wnioski koncesyjne złożone w terminie wskazanym przez Przewodniczącego Krajowej Rady

Radiofonii i Telewizji są rozpatrywane w jednym postępowaniu, jeżeli ich liczba przekracza liczbę możliwych do udzielenia koncesji. Wymóg rozpoznania wszystkich wniosków w jednym postępowaniu ułatwia prawidłową ocenę poszczególnych wnioskodawców w kontekście pozostałych, sprzyjając wyborowi najlepszych wnioskodawców.

Z art. 107 § 3 k.p.a. wynika, że uzasadnienie jest obligatoryjnym składnikiem decyzji administracyjnej. Ma ono zawierać dwa elementy konieczne: uzasadnienie faktyczne oraz uzasadnienie prawne. W ramach uzasadnienia faktycznego organ administracji jest zobligowany do wskazania faktów, które w rozpoznanej sprawie uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, rozstrzygając sprawę, oraz przyczyn odmówienia wiarygodności pozostałym dowodom. Obowiązek wynikający z art. 107 § 3 k.p.a. nabiera szczególnego znaczenia w wypadku, gdy organ administracji – tak jak w badanej sprawie – przyznaje uprawnienie jednemu tylko lub niektórym tylko spośród podmiotów ubiegających się o nie, zwłaszcza jeżeli kieruje się przy ich wyborze własną oceną opartą na ogólnie ujętych kryteriach.

Przepisy wskazane jako wzorce kontroli w sprawie, tj. zarówno art. 22, jak i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczają możliwość limitacji gwarantowanych przez nie wolności wtedy tylko, gdy stosowane ograniczenie wynika z przepisu ustawy.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny poczynił szczegółowe ustalenia dotyczące stosowania zakwestionowanego uregulowania.

Trzeba podkreślić, że przedstawicielka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, na rozprawie 18 lutego 2014 r., odpowiadając na pytania sędziów Trybunału zapewniła, że zarówno w praktyce Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych, kwestionowane wyrażenie „w szczególności” nie jest rozumiane „jako możliwość dopisania czy też określenia jakiejś dodatkowej przesłanki, nieznannej ustawie, przez przewodniczącą Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w postępowaniu, w którym ocenia złożone wnioski koncesyjne”. Przedstawicielka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji powiedziała, że analizowane wyrażenie nie jest także rozumiane jako źródło, z którego mogłaby wynikać dopuszczalność określenia dodatkowej, nieokreślonej w ustawie przesłanki ograniczającej dostęp do koncesji. Stwierdziła przy tym, że nigdy nie zdarzyło się, aby w praktyce Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako kryterium w postępowaniu o udzielenie koncesji zostało wprowadzone jakiegokolwiek wymaganie, które nie jest wskazane w art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji. Jak podkreśliła, treść ogłoszenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji zawiera katalog przesłanek zamkniętych. Ustawa determinuje z kolei treść ogłoszenia, tj. elementy, które mają się w nim znaleźć.

W świetle wszystkich powyższych argumentów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżony przez Rzecznika art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, w części zawierającej wyrażenie „w szczególności”, rozumiany w ten sposób, że źródłem, uzupełniających wobec wymienionych w tym przepisie przesłanek, od których spełnienia zależy możliwość uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programu telewizyjnego drogą rozszerzoną naziemną w sposób cyfrowy, może być wyłącznie przepis ustawy, nie pozostawia Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji jako organowi administracyjnemu nadmiernego zakresu swobody i uznaniowości i nie koliduje z konstytucyjną zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji) – (por. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08).

Jak wynika z przeprowadzonych przez Trybunał Konstytucyjny ustaleń, wskazany przepis nie jest wykorzystywany przez organy stosujące prawo w sposób sprzeczny z przepisami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą legalizmu. Trzeba zaznaczyć, że odmienne ustalenia w tym zakresie obowiązałyby Trybunał do kontroli konstytucyjności kontrolowanego przepisu w brzmieniu nadanym mu w praktyce.

Mając na uwadze wszystkie powyższe argumenty, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji w zaskarżonym zakresie, rozumiany w sposób wskazany powyżej, jest zgodny z art. 22 i z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje:

Rzecznik zarzucił, że kryterium selekcyjne, jakim posłużył się ustawodawca w art. 36 ust. 1 pkt 2 wskazanej ustawy, jest mało precyzyjne, mimo że dotyczy materii finansowej, która jest wymierna, a w konsekwencji możliwa do skonkretyzowania.

Zarzuty niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji w aspekcie wynikającej z tego przepisu zasady prawidłowej legislacji wymagały osobnej oceny. Punkt wyjścia musiał tu stanowić zarzut niezgodności art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji z art. 2 Konstytucji.

Rozważając zarzut niezgodności art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji z art. 2 Konstytucji w aspekcie prawidłowej legislacji, Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentów przedstawionych przez Rzecznika.

Trafność stwierdzenia zawartego w rozpatrywanym wniosku, że ze względu na obowiązywanie konstytucyjnej zasady określoności prawa, zakorzenionej w art. 2 Konstytucji, ustawodawca powinien ostrożnie operować zwrotami niedookreślonymi, nie budzi wątpliwości. Trybunał stwierdził jednak, że treść kontrolowanego przepisu nie zawiera zwrotów niedookreślonych ani – tym bardziej – przepis nie operuje klauzulą generalną.

Art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji nakłada na Krajową Radę Radiofonii i Telewizji obowiązek dokonania oceny zdolności finansowej osoby ubiegającej się o koncesję.

Warto tu porównawczo odnotować, że ocena możliwości finansowania działalności stanowi kryterium dostępu do koncesji także w innych ustawach odnoszących się do działalności koncesjonowanej. Chodzi tu w szczególności o art. 33 ust. 1 prawa energetycznego oraz art. 171b prawa lotniczego. W prawie lotniczym pojawienie się wyraźnych oznak problemów finansowych przewoźnika lub otwarcie postępowania upadłościowego także przeciwko przewoźnikowi lotniczemu posiadającemu koncesję obliuguje do dokonania szczegółowej oceny sytuacji finansowej przewoźnika.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kryterium odnoszące się do kondycji finansowej podmiotu ubiegającego się o koncesję na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych nie koliduje z art. 2 Konstytucji w aspekcie poprawnej legislacji.

Trzeba zauważyć, że kwestionowane wyrażenie wypełnia konkretną treścią orzecznictwo. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym stwierdza się, że w postępowaniu toczącym się w przedmiocie udzielenia koncesji Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji ocenia zdolność wnioskodawców do sfinansowania nakładów inwestycyjnych, opłaty koncesyjnej oraz działalności początkowej projektu. Wskazuje się przy tym, że podmiot wnoszący o udzielenie mu koncesji na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych powinien wykazać we wniosku koncesyjnym, że dysponuje źródłami finansowania działalności objętej koncesją. Źródłem finansowania mogą tu być zarówno jego środki, jak i środki pochodzące od innych osób, przy czym w tym drugim wypadku zobowiązanie do finansowania działalności koncesyjnej powinno być jednoznaczne i zależne wyłącznie od uzyskania koncesji (żadne inne warunki nie są dopuszczalne) – (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 maja 2004 r., sygn. akt II SA 1780/02, Lex nr 697583). Zgodnie z orzecznictwem, kryterium, o którym mowa jest w art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji (możliwość dokonania przez wnioskodawcę koniecznych inwestycji i finansowania programu), jest możliwe do spełnienia niezależnie od wielkości posiadanego potencjału czy wartości poszczególnych wskaźników finansowych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 maja 2012 r., sygn. akt VI SA/Wa 627/12, Lex nr 1225808).

Z przedstawioną linią orzeczniczą koresponduje wypowiedź przedstawicielki KRRiT na rozprawie 18 lutego 2014 r. Stwierdziła ona mianowicie, że wnioskodawca ubiegający się o koncesję składa m.in. sprawozdanie obrazujące jego kondycję finansową. To sprawozdanie ma jednak wartość do pewnego stopnia historyczną, oddaje bowiem stan finansowy wnioskodawcy z przeszłości. Przedstawicielka Krajowej Rady Radiofonii podkreśliła przy tym, że wnioskodawca składa jednak również takie dokumenty, które pozwalają poznać jego aktualną sytuację finansową, w szczególności poziom jego zobowiązań, poziom jego środków, zgromadzone środki finansowe, ale też możliwość pozyskania właściwych, niezbędnych środków. Jak zaznaczyła, wnioskodawca „projektuje sam program, przedstawia swój projekt, sam określa, jakie są dla niego niezbędne inwestycje i to, co ma pokazać organowi, czy jest w stanie to sfinansować. Jak to robi – to zależy już od inicjatywy wnioskodawcy. On może mieć środki własne, może mieć środki pozyskane od swojego akcjonariusza czy udziałowca, może mieć środki pozyskane, na przykład, z kredytu bankowego, ale też na dzień rozpatrywania zazwyczaj, może się tak zdarzyć, że tych środków jeszcze fizycznie nie ma. Ma na przykład promesę udzielenia kredytu przez bank, ale właśnie pod warunkiem otrzymania tej koncesji”.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, bardziej precyzyjne (np. kwotowe) ujęcie tej przesłanki, wbrew sugestiom Rzecznika, nie wydaje się możliwe do zrealizowania. Analizowana przesłanka zakłada bowiem możliwość finansowania działalności przez podmiot ubiegający się o koncesję w odniesieniu do wymagań inwestycyjnych konkretnego przedsięwzięcia.

W świetle powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji jest zgodny z art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady poprawnej legislacji.

6. Wobec stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny, że kontrolowany art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji nie koliduje z art. 2 Konstytucji w aspekcie poprawnej legislacji, w odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji aktualność zachowują poczynione powyżej rozważania odnoszące się do konstytucyjnych granic swobody wpiślanej w istotę uznania administracyjnego.

Jak wskazano powyżej, podejmując decyzję co do udzielenia koncesji, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji korzysta z pewnego zakresu swobody wpisanego w istotę uznania administracyjnego. Ze względu na obowiązywanie przepisów k.p.a., swoboda ta nie oznacza akceptacji dowolności tej decyzji. W postępowaniu koncesyjnym konieczne jest zapewnienie realizacji zasady równości wobec prawa oraz jawności decyzji co do udzielenia koncesji. Dochowanie tych wymogów w postępowaniu administracyjnym toczącym się przed Krajową Radą Radiofonii i Telewizji podlega kontroli sądownoadministracyjnej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżony przez Rzecznika art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji, nie pozostawiając Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (organowi administracyjnemu) nadmiernego zakresu swobody i uznaniowości, jest zgodny z art. 22 i z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

7. Przechodząc do oceny podniesionego przez RPO zarzutu niezgodności art. 37 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji z art. 92 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje:

Zaskarżony przepis stanowi: „Krajowa Rada, po zasięgnięciu opinii Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, określi, w drodze rozporządzenia, dane, które powinien zawierać wniosek, oraz szczegółowy tryb postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji”.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

Art. 92 ust. 1 Konstytucji był wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że rozporządzenie jest aktem wykonawczym, wydanym na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. To znaczy, że: 1) rozporządzenie powinno być wydane na podstawie wyraźnego, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, w celu wykonania ustawy (niedopuszczalne jest domniemanie kompetencji do wydania rozporządzenia); 2) akt ten nie może być sprzeczny z ustawą, na podstawie której został wydany, oraz z normami konstytucyjnymi, a także z wszelkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia; 3) jeżeli rozporządzenie ma określić tryb postępowania, to powinna być zachowana spójność z innymi przepisami wyższej rangi (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28 oraz 8 stycznia 2013 r., sygn. K 38/12, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 1).

To, czy rozporządzenie jest aktem wykonawczym wobec ustawy, czy też ma charakter samoistny, jest determinowane przede wszystkim przez treść ustawowego upoważnienia do jego wydania. Upoważnienie to musi mieć charakter szczegółowy pod względem: 1) podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), 2) przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz 3) treściowym (musi określać wytyczne do treści aktu; por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120 oraz kilkanaście późniejszych orzeczeń). Brak któregoś z tych elementów może samodzielnie przesądzać o niezgodności badanego upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 stycznia 2013 r., sygn. K 38/12).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zakres materii, która może być przekazana ustawą do regulacji w rozporządzeniu, powinien być określony „poprzez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i dlatego nie zostały unormowane w niej wyczerpująco, a są niezbędne do realizacji norm ustawy” (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 stycznia 2013 r., sygn. K 38/12 oraz powoływane tam wcześniejsze orzecznictwo). Minimalny stopień szczegółowości wytycznych zależy od regulowanej materii: „w niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych (...). W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. Nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego (...). Innymi słowy – możliwe jest też sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: im silniejsza regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. Przy czym minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki” (wyrok z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; stwierdzenia te powtarzają częściowo tezy wyroku z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; por. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 stycznia 2013 r., sygn. K 38/12). Co do zasady „ustawodawca nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym

znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji. Wymienione sprawy muszą być regulowane bezpośrednio w ustawie” (wyrok z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99; teza powtórzona następnie m.in. w wyrokach z: 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3; 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62; 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97; por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 stycznia 2013 r., sygn. K 38/12).

Jak już była o tym mowa powyżej, formułując zarzut niezgodności art. 37 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji z art. 92 ust. 1 Konstytucji, Rzecznik podniósł dwojakiego rodzaju zastrzeżenia dotyczące szczegółowości zawartego w zaskarżonym przepisie upoważnienia.

Wskazał po pierwsze, że jest ono nieprecyzyjne pod względem przedmiotowym, bo nie określa należycie materii, która ma zostać zawarta w akcie wykonawczym, a w szczególności, czy dane, o których mowa jest w zaskarżonym przepisie, mają dotyczyć wszystkich „przesłanek określonych w art. 36 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o radiofonii i telewizji, czy też niektórych z tych przesłanek, a jeśli tylko niektórych, to jakich”. Upoważnienie nie określa też, czy poza danymi dokumentującymi spełnianie przesłanek określonych w art. 36 ust. 1 pkt 1-5 tej ustawy w rozporządzeniu możliwe jest określenie dodatkowych danych, które powinien zawierać wniosek, skoro katalog przesłanek ocenianych w procesie koncesyjnym jest katalogiem otwartym. Zarzucił ponadto, że z kwestionowanego upoważnienia wynika, że w drodze rozporządzenia zostanie ustalony szczegółowy tryb postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji, który jest określony w k.p.a., z uwzględnieniem odrębnych regulacji w tym zakresie zawartych w ustawie o radiofonii i telewizji oraz w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Wątpliwości wywołało to, czy „szczegółowy tryb postępowania” należy odnosić do ustawy o radiofonii i telewizji, ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, czy do k.p.a., czy też może łącznie do wszystkich wymienionych ustaw. Po drugie, Rzecznik zarzucił, że kwestionowane upoważnienie jest wadliwe także w zakresie szczegółowości pod względem treściowym, nie zawiera bowiem wytycznych, którymi powinna się kierować Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, określając dane, jakie powinien zawierać wniosek o udzielenie koncesji.

Kwestionowany przepis zawiera upoważnienie do określenia w rozporządzeniu danych, które powinien zawierać wniosek o udzielenie koncesji, oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji.

W zakresie zarzutu dotyczącego danych, które powinien zawierać wniosek o udzielenie koncesji, Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Prokuratora Generalnego, że skoro w rozporządzeniu mają zostać określone: 1) dane, jakie ma zawierać wniosek o udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych oraz 2) szczegółowy tryb postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji, to oczywiste jest, że ma się ono odnosić do materii uregulowanej w rozdziale 5 ustawy o radiofonii i telewizji – „Koncesje na rozpowszechnianie programów”. Wyrażenie „dane”, którym ustawodawca posłużył się w zaskarżonym art. 37 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji, należy wiązać z danymi niezbędnymi organowi koncesyjnemu do podjęcia decyzji o udzieleniu bądź nieudzieleniu koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych.

Z treści rozporządzenia wynika, że dotyczy ono wyłącznie kwestii o charakterze techniczno-proceduralnym. Nie ma w nim przepisów, które można by uznać za dalsze, pozaustawowe przesłanki dostępu do koncesji.

Jak wskazano powyżej, decyzja o udzieleniu koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych opiera się na uznaniu administracyjnym, niemniej jednak przesłanki uzyskania koncesji uregulowane są na płaszczyźnie ustawowej (bezpośrednio w ustawie o radiofonii i telewizji ustawodawca uregulował, zarówno pod względem podmiotowym, jak przedmiotowym, tryb składania wniosków o udzielenie koncesji; zastosowanie znajdują tu nadto przepisy k.p.a.). Trybunał Konstytucyjny stwierdził zatem, że wbrew zarzutowi Rzecznika, materia, która ma zostać uregulowana w rozporządzeniu, została wystarczająco sprecyzowana na płaszczyźnie ustawowej.

Jak wskazano powyżej w kontekście wzorca kontroli, którym był art. 92 ust. 1 Konstytucji, RPO sformułował jeden jeszcze zarzut. Zdaniem Rzecznika, upoważnienie zawarte w art. 37 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji nie ma charakteru szczegółowego także pod względem treściowym; nie określa, „jak ma być uregulowana materia rozporządzenia”. W zakresie objętym wnioskiem, zdaniem RPO, nie można zatem w sposób jednoznaczny określić, jakimi kryteriami powinien kierować się organ, wydając rozporządzenie.

W odniesieniu do zarzutu braku ustawowych wytycznych dotyczących materii przekazanej do rozporządzenia należało stwierdzić, co następuje:

Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego mogą przybierać różną postać redakcyjną.

Dopuszczalne jest w szczególności ich ujęcie zarówno w sposób „negatywny” (przez ustalenie, których możliwych do zastosowania rozwiązań ustawodawca nie akceptuje w akcie wykonawczym), jak i w sposób „pozytywny” (np. przez wskazanie celów lub funkcji normowanej instytucji albo innych kryteriów, którymi powinien się

kierować twórcą rozporządzenia – por. np. powołany powyżej wyrok o sygn. K 28/08; zob. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 stycznia 2013 r., sygn. K 38/12).

Oprócz typowej konstrukcji przepisu upoważniającego, kompleksowo regulującego treść przewidywanego rozporządzenia, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dopuszczono także sformułowanie go w sposób lakoniczny, a zamieszczenie wytycznych w innych przepisach ustawy upoważniającej (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 82 oraz powołane powyżej wyroki Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 12/99, K 28/08 oraz o sygn. K 38/12), choć teza ta spotkała się z krytyką niektórych przedstawicieli doktryny z uzasadnieniem, że umieszczanie wytycznych poza przepisem upoważniającym nie jest pożądaną techniką prawodawczą i nie pozwala na odtwarzanie wytycznych z przepisów ustaw innych niż ustawa upoważniająca (zob. S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 77).

Zaskarżony art. 37 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji nie zawiera jakichkolwiek wytycznych dotyczących uregulowania, które ma zostać zawarte w akcie wykonawczym. Jak jednak wskazano powyżej, z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie wynika, że zawarcie wytycznych bezpośrednio w przepisie zawierającym upoważnienie do uregulowania określonej materii w rozporządzeniu stanowiło warunek niesprzeczności przepisu delegującego z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W odniesieniu do przedstawionego powyżej zarzutu braku wytycznych Rzecznik nie zawarł w badanym wniosku bliższego uzasadnienia.

Jak już była o tym mowa, w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym obowiązuje zasada domniemania konstytucyjności prawa, z którą wiąże się zasada, że ciężar dowodu spoczywa na tym, kto kwestionuje konstytucyjność aktu normatywnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211; zob. także E. Siemieński, *Pozycja ustrojowa i właściwość Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 4/1985, s. 108).

Z poczynionych powyżej ustaleń wynika, że w ustawie o radiofonii i telewizji pomieszczone zostały nie tylko przepisy materialnoprawne, ale również przepisy o charakterze procesowym. Ich analiza pozwala na zdekodowanie wytycznych dotyczących materii przekazanej do uregulowania w akcie wykonawczym do tej ustawy (chodzi tu w szczególności o przepisy zawarte w rozdziale 5 ustawy – „Koncesje na rozpowszechnianie programów”).

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w zakresie tego zarzutu, w niniejszym postępowaniu domniemanie konstytucyjności art. 37 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji nie zostało obalone.

Ze wszystkich powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 12

**WYROK**  
z dnia 18 lutego 2014 r.  
**Sygn. akt U 2/12\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Wojciech Hermeliński – przewodniczący  
Leon Kieres  
Marek Kotlinowski – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Ministra Finansów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 lutego 2014 r., połączonych wniosków:

- 1) grupy posłów z 2 marca 2012 r. o zbadanie zgodności § 4 i § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 45) z art. 35b i art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, ze zm.) oraz art. 2, art. 7, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2 i art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) grupy posłów z 6 lutego 2013 r. o zbadanie zgodności § 5 i § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. poz. 99) z art. 35b i art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy powołanej w punkcie 1 oraz art. 2, art. 7, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2 i art. 92 Konstytucji,

o r z e k a:

**1. § 4 i § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 45) są zgodne z:**

- a) art. 35b ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 i 613),
- b) art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a w brzmieniu obowiązującym do 26 października 2012 r.,
- c) art. 2, art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**2. § 5 i § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. poz. 99) są zgodne z:**

- a) art. 35b ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a,
- b) art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a w brzmieniu obowiązującym do 11 czerwca 2013 r.,
- c) art. 2, art. 7 i art. 92 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.**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 26 lutego 2014 r. w Dz. U. poz. 245.



## UZASADNIENIE

## I

1. We wniosku z 2 marca 2012 r. grupa posłów zakwestionowała zgodność § 4 i § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 45; dalej: rozporządzenie z 30 grudnia 2011 r.) z art. 35b i art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, ze zm.; dalej: ustawa o rachunkowości) oraz art. 2, art. 7, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2 i art. 92 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy, w § 4 rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r. odebrano spółdzielczym kasom oszczędnościowo-kredytowym (dalej: kasy) uprawnienie do decydowania o treści ich polityki rachunkowości w zakresie zasad dokonywania odpisów aktualizujących należności. W § 5 rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r. wprowadzono zaś zamknięty katalog zabezpieczeń, o jakie może być pomniejszona podstawa dokonywania takich odpisów. Tym samym, zdaniem wnioskodawcy, kasy zostały pozbawione możliwości kształtowania własnej polityki rachunkowości w zakresie decydującym o wycenie podstawowego składnika ich aktywów, jaki stanowią należności z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów, co ma bezpośredni wpływ na kształtowanie wyniku ich działalności.

Zakwestionowane przepisy naruszają upoważnienie zawarte w art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy o rachunkowości, ponieważ wykraczają poza jego zakres przedmiotowy, a tym samym naruszają art. 92 Konstytucji. W ocenie wnioskodawcy, zakres wskazanego upoważnienia nie obejmuje wprowadzania dla kas odmiennych od ogólnych zasad dokonywania odpisów aktualizujących, a jedynie określenie szczególnych zasad ich rachunkowości, w którym to pojęciu nie mieści się materia odnosząca się do sposobu dokonywania odpisów (tworzenia rezerw). Powołując się na orzecznictwo Trybunału, wnioskodawca skonkludował, że upoważnienie do wydania rozporządzenia podlega ścisłej wykładni, a brak stanowiska ustawodawcy w danej materii należy zawsze rozumieć jako nieudzielenie upoważnienia.

Zdaniem wnioskodawcy, zakwestionowane przepisy naruszają także wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę proporcjonalności (minimalizacji ingerencji prawotwórczej), zgodnie z którą ustawodawca nie powinien na obywateli nakładać więcej obowiązków, niż jest to konieczne z punktu widzenia *ratio legis* aktu normatywnego; nie powinien ingerować w swobodę obywateli głębiej, niż jest to niezbędne, zwłaszcza w akcie rangi niższej niż ustawa. Ponadto zaskarżone przepisy naruszają zasadę przyzwoitej legislacji, ponieważ przewidziana w rozporządzeniu *vacatio legis* jest zbyt krótka, jeśli się uwzględni charakter i wagę zmian w polityce rachunkowości kas, do których obowiązuje zakwestionowane rozporządzenie.

W ocenie wnioskodawcy, naruszona została także wynikająca z art. 7 Konstytucji zasada praworządności, ponieważ działanie Ministra Finansów było pozbawione podstawy prawnej w postaci ustawowego upoważnienia. Ponadto naruszony został art. 22 Konstytucji przez ograniczenie wolności działalności gospodarczej, które nie znajduje uzasadnienia w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji przez nieuzasadnioną dyskryminację kas wobec innych podmiotów, którym pozostawiono swobodę kształtowania ich polityki rachunkowości w zakresie ustalania wysokości odpisów aktualizujących należności.

2. We wniosku z 6 lutego 2013 r. grupa posłów zakwestionowała zgodność § 5 i § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 99; dalej: rozporządzenie z 15 stycznia 2013 r.) z art. 35b i art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości oraz art. 2, art. 7, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2 i art. 92 Konstytucji.

Zakwestionowane przepisy rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r. mają tożsame brzmienie z przepisami rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r., zaskarżonymi we wniosku z 2 marca 2012 r., z wyjątkiem jednej różnicy o charakterze redakcyjnym oraz zmiany w § 6 pkt 5 rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r.

Uzasadnienie zarzutów jest tożsame z uzasadnieniem wniosku z 2 marca 2012 r. Dodatkowa argumentacja została przedstawiona w odniesieniu do regulacji zawartych w § 6 pkt 5 i 9 rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r., które, w ocenie wnioskodawcy, naruszają zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę subsydiarności przez to, że są z założenia martwe, gdyż z uwagi na specyfikę działalności kas nie będą miały do nich zastosowania, a ponadto pozbawiają kasy możliwości pomniejszenia odpisów aktualizujących w przypadku poręczenia osoby fizycznej oraz hipoteki zabezpieczającej kredyt niebędący kredytem mieszkaniowym.

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2013 r. oba wnioski zostały połączone do łącznego rozpoznania pod wspólną sygnaturą akt U 2/12.

4. W piśmie z 7 maja 2012 r. stanowisko zajął Minister Finansów. Minister wniósł o stwierdzenie, że § 4 i § 5 rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r. są zgodne z art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy o rachunkowości i nie są niezgodne z art. 35b tej ustawy oraz są zgodne z art. 92, art. 2, art. 7, art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności § 4 i § 5 rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r. z art. 92 Konstytucji oraz art. 81 ust. 2 pkt 10 i art. 35b ustawy o rachunkowości, Minister wskazał, że wprowadzenie art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy o rachunkowości, zobowiązującego Ministra Finansów do określenia szczegółowych zasad rachunkowości kas, podyktowane było koniecznością uwzględnienia specyfiki działalności prowadzonej przez te podmioty. Dla ustalenia zakresu upoważnienia zawartego w kwestionowanym przepisie konieczne jest wyjaśnienie pojęcia „zasady rachunkowości”, którego legalna definicja znajduje się w art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy o rachunkowości. Zdaniem Ministra, w świetle przepisów ustawy o rachunkowości, zakres tego pojęcia jest bardzo szeroki, a § 4 i § 5 rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r., dotyczące odpisów aktualizujących, mieszczą się w tym zakresie, ponieważ wprowadzają szczególne rozwiązania w polityce rachunkowości kas, dotyczącej zasad ostrożności. Przepisy te nie uzupełniają ustawy, nie rozbudowują przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej określonej w ustawie lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom, ale określają specyficzne – wyjątkowe zasady rachunkowości kas. Tym samym nie wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy o rachunkowości ani nie naruszają art. 92 Konstytucji, jak i zasady praworządności określonej w art. 7 Konstytucji. Minister zwrócił ponadto uwagę, że zasady dokonywania odpisów określone w art. 35b ustawy o rachunkowości mają uniwersalny charakter i odnoszą się do szerokiego kręgu podmiotów, nie uwzględniając specyfiki ich działalności. W odniesieniu do kas zostały skonkretyzowane w zakwestionowanych przepisach rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r. w celu realizacji obowiązku rzetelnego i jasnego przedstawiania ich sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, w zakresie wynikającej z niego zasady proporcjonalności, Minister wskazał na treść art. 8 ust. 2 ustawy o rachunkowości, który dopuszcza zmianę przyjętych przez jednostkę rozwiązań prowadzonej przez nią polityki rachunkowości. W takim wypadku jednostka musi wskazać w sprawozdaniu finansowym za rok obrotowy, w którym te zmiany nastąpiły, ich przyczyny, określić liczbowo ich wpływ na wynik finansowy oraz zapewnić porównywalność danych sprawozdania finansowego dotyczących roku poprzedzającego rok obrotowy, w którym dokonano zmian. Nie istnieje zatem ryzyko, że kasy będą musiały, w celu realizacji zasady porównywalności sprawozdań finansowych za obecny i poprzedni okres sprawozdawczy, przyszacowywać wartość aktywów i wyniku finansowego z poprzedniego okresu. Co do zarzutu naruszenia zasady przyzwoitej legislacji, Minister Finansów wyjaśnił, że rozporządzenie weszło w życie 14 dni od jego ogłoszenia, a z uwagi na to, że kwestionowane regulacje stanowią konkretyzację zakreślonych przez ustawodawcę zasad dokonywania odpisów aktualizujących, nie było konieczne wyznaczenie dłuższej *vacatio legis*.

Zarzut naruszenia art. 22 Konstytucji nie został, w ocenie Ministra, poparty jakąkolwiek argumentacją. Ponadto Minister zwrócił uwagę, że swoboda działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i może podlegać pewnym ograniczeniom dopuszczalnym ze względu na ważny interes publiczny. W wypadku kas, mając na uwadze ich obecne usytuowanie na rynku i zwiększającą się w szybkim tempie skalę działalności, kwestia bezpieczeństwa gromadzonych przez nie środków nabiera istotnego znaczenia. Można je zapewnić przez rzetelne i jasne przedstawienie sytuacji majątkowej, pozwalające na określenie czy kasa utrzymuje na właściwym poziomie rezerwę płynną. Bezpodstawne, zdaniem Ministra, jest twierdzenie wnioskodawcy, że zakwestionowane przepisy odbierają kasom możliwość kształtowania własnej polityki rachunkowości. Taka możliwość pozostaje w odniesieniu do wyboru metod wyceny aktywów i pasywów czy też do wyboru metod i stawek amortyzacji.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli ze względu na to, że art. 22 Konstytucji wyłącza jego stosowanie do kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej.

Zarzut naruszenia zakazu dyskryminacji nie został, zdaniem Ministra, uzasadniony, w szczególności nie została wskazana cecha relewantna, przesądzająca o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne.

5. W piśmie z 19 września 2012 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny. Wniósł o stwierdzenie, że § 4 i § 5 rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r. są niezgodne z art. 35b i art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy o rachunkowości oraz z art. 92 ust. 1, art. 7, art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, są natomiast zgodne z art. 2 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 92 ust. 2 Konstytucji. W zakresie niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 32 ust. 2 Konstytucji postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W wypadku orzeczenia niekonstytucyjności Prokurator wniósł ponadto o odroczenie wejścia wyroku w życie na okres 6 miesięcy.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji, Prokurator ocenił, że nie można uznać, iż pojęcie „szczególne zasady rachunkowości” zawarte w art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy o rachunkowości obejmuje również

szczegółowe zasady i sposób dokonywania odpisów aktualizujących wartość pożyczek i kredytów udzielonych przez kasy, tym bardziej, że problematyka odpisów została uregulowana w art. 35b ustawy o rachunkowości. W § 4 rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r. określono przesłanki dokonywania odpisów w sposób odmienny niż w powołanej regulacji ustawowej, a tym samym doszło do modyfikacji rozwiązań przyjętych w ustawie w drodze regulacji podustawowej. W § 5 rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r. zawarta jest natomiast regulacja, która w ogóle nie jest przedmiotem unormowania w art. 35b ustawy o rachunkowości, a zatem w akcie wykonawczym nastąpiło uzupełnienie regulacji zawartych w ustawie. W ocenie Prokuratora, zakwestionowane przepisy rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r. wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy o rachunkowości i w sposób niedopuszczalny modyfikują i uzupełniają unormowania zawarte w art. 35b tej ustawy, a tym samym są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wydanie rozporządzenia z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego stanowi działanie naruszające zasadę legalizmu, o której mowa w art. 7 Konstytucji.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia wynikającego z art. 2 Konstytucji nakazu dochowania odpowiedniej *vacatio legis*, Prokurator wskazał, że rozporządzenie z 30 grudnia 2011 r. weszło w życie 14 dni od dnia jego ogłoszenia i pomimo że miało miejsce już po rozpoczęciu roku obrotowego, nie uniemożliwia stosowania przyjętych w nim rozwiązań od początku tegoż roku. Odnosząc się do zarzutu naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady „minimalizacji ingerencji prawotwórczej”, Prokurator zwrócił uwagę, że będący następstwem kwestionowanej regulacji obowiązek podjęcia przez kasy stosownych działań w celu zapewnienia porównywalności sprawozdań finansowych ma swoje źródło w zasadach rachunkowości określonych w ustawie i służy zapewnieniu rzetelnej informacji finansowej o danym podmiocie. Kwestionowane przepisy są zatem zgodne z art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, Prokurator podkreślił, że zakwestionowana regulacja, zapewniając bezpieczeństwo będących w dyspozycji kas środków finansowych, wprawdzie jest konieczna dla ochrony interesu publicznego oraz nie narusza proporcji między jej efektem a obciążeniami wynikającymi dla kas, jednakże przy jej ocenie zasadnicze znaczenie ma okoliczność, iż są to przepisy o charakterze podustawowym wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego do ich wydania. Tym samym naruszają one art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim dopuszczają ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności wyłącznie w drodze ustawy.

6. W piśmie z 9 kwietnia 2013 r. Minister Finansów wniósł o stwierdzenie, że § 5 i § 6 rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r. są zgodne z art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości i z art. 92 ust. 1, art. 2, art. 7, art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 35b ustawy o rachunkowości i z art. 92 ust. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie jest oparte na podobnej argumentacji do zawartej w uzasadnieniu stanowiska z 7 maja 2012 r. Dodatkowo Minister Finansów podkreślił, że upoważnienie zawarte w art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości wskazuje podmiot uprawniony do wydania rozporządzenia oraz zakres spraw, jakie mają być w nim uregulowane. Rolę wytycznych pełnią natomiast podstawowe zasady rachunkowości, określające kierunek, w jakim ma zmierzać regulacja podustawowa, jak i granice, w ramach których mają się mieścić uregulowania określone w rozporządzeniu. Minister Finansów zwrócił w tym kontekście uwagę, że na gruncie ustawy o rachunkowości pojęcie „zasady rachunkowości” („polityka rachunkowości”), tak jak wiele innych pojęć, nabiera szczególnego, autonomicznego znaczenia. Zasady te można podzielić na nadrzędne, których stosowanie jest obligatoryjne, oraz fakultatywne, których stosowanie jest uzależnione od wyboru kierownika danej jednostki. Ich celem jest zapewnienie rzetelności i wiarygodności sprawozdań finansowych, dlatego nie można zgodzić się z wnioskodawcą, że szczególne zasady rachunkowości mają obejmować jedynie techniczne i formalne aspekty rachunkowości. Zasady te obejmują bowiem zbiór reguł, procedur i norm, które są stosowane, aby dostarczać informacje o sytuacji majątkowej przedsiębiorstwa, jego działalności gospodarczej i osiągniętych wynikach finansowych były pełne, jasne, rzetelne i użyteczne. Tym samym regulacje zawarte w § 5 i § 6 rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r. mieszczą się w zakresie pojęcia „szczególne zasady rachunkowości”.

W odniesieniu do art. 92 Konstytucji Minister Finansów wskazał, że ust. 2 tego przepisu jest nieadekwatnym wzorcem kontroli, gdyż zaskarżone przepisy nie pozostają w żadnym związku z naruszeniem zakazu subdelegacji.

7. W piśmie z 14 października 2013 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że § 5 i § 6 rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r. są niezgodne z art. 35b i art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości, w brzmieniu obowiązującym 15 stycznia 2013 r., oraz z art. 92 ust. 1, art. 7, art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, są natomiast zgodne z art. 2 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 92 ust. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie (tj. dotyczącym

art. 32 ust. 2 Konstytucji) Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania wobec niedopuszczalności wydania wyroku. Wniósł ponadto o odroczenie wejścia w życie wyroku Trybunału na okres 6 miesięcy.

Argumentacja uzasadniająca zajęte stanowisko jest w zasadzie tożsama z argumentacją zawartą w piśmie Prokuratora Generalnego z 19 września 2012 r. Dodatkowo Prokurator odniósł się do kwestii nowelizacji upoważnienia ustawowego z art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości. Powołując się na orzecznictwo Trybunału, uzasadniał, że podstawą do kontroli zakwestionowanych przepisów rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r. jest art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania tego rozporządzenia. Ponadto uzasadniając zgodność zakwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że nie zawierają one treści normatywnych, wykluczających ich zastosowanie do kas, zaś ocena, jak często mają one zastosowanie w ich działalności wykracza poza zakres kontroli konstytucyjnej.

8. W piśmie z 12 lutego 2014 r. Minister Finansów przedstawił dodatkowe wyjaśnienia, uzupełniając argumentację zaprezentowaną w dotychczasowych pismach procesowych.

9. W odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2013 r. Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) wyjaśnił między innymi, że skutek ewentualnego orzeczenia przez Trybunał o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów może zaistnieć sytuacja, w której kasy będą zobowiązane do stosowania przepisów ogólnych. W praktyce oznaczałoby to powrót do całkowitej dowolności w zakresie tworzenia odpisów aktualizujących, bowiem byłyby to całkowicie zależne od zarządów poszczególnych kas. W efekcie powstawałby rozdźwięk między treścią sporządzonych przez kasy sprawozdań a ich rzeczywistą sytuacją finansową. Skutkiem sporządzenia sprawozdań finansowych w oparciu o zakwestionowane przepisy było ujawnienie sytuacji ekonomiczno-finansowej niektórych kas, która wymagała zastosowania mechanizmów wsparcia procesów restrukturyzacyjnych. W razie podważenia podstawy weryfikacji tych danych oznaczałoby to podważenie podstaw udzielonej pomocy w postaci środków z Funduszu Stabilizacyjnego rozdysponowanych przez Kasę Krajową czy też w formie darowizn. Powyższe prowadziłoby również do zakwestionowania opinii i raportów biegłych rewidentów z badań sprawozdań finansowych kas, co uniemożliwiłoby dokonanie oceny możliwości udzielenia pomocy z Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Skutkiem byłby brak możliwości zastosowania przewidzianych w znowelizowanej ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 855, ze zm.) mechanizmów restrukturyzacyjnych, które mają służyć interesom deponentów lokującym w kasach swe oszczędności. Kolejnym skutkiem ewentualnego orzeczenia Trybunału o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów byłaby konieczność dokonania korekt zapisów w księgach rachunkowych i pozycji sprawozdania finansowego za 2012 r. Z kolei ujęcie korekty błędu podstawowego w roku bieżącym spowodowałoby zniekształcenie wyniku finansowego w tym roku i tym samym wprowadzałoby w błąd odbiorców sprawozdania finansowego za ten okres.

## II

Na rozprawę 18 lutego 2014 r. stawili się przedstawiciel wnioskodawców wraz z pełnomocnikami oraz przedstawiciele Prokuratora Generalnego i Ministra Finansów.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zmodyfikował stanowisko co do § 4 i § 5 rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r., wnosząc o umorzenie postępowania w tym zakresie ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Argumentował, że przepisy te definitywnie utraciły moc, a ewentualne orzeczenie przez Trybunał o ich niekonstytucyjności nie będzie miało wpływu na treść sprawozdań finansowych kas sporządzonych na ich podstawie. Ponadto przedstawiciel Prokuratora Generalnego cofnął wniosek o odroczenie terminu utraty mocy przez § 5 i § 6 rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r. Wyjaśnił, że stanowisko Prokuratora Generalnego zawierające ten wniosek zostało sporządzone przed uchyceniem rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r. Aktualnie wniosek ten jest bezprzedmiotowy.

W odpowiedzi na wniosek o umorzenie postępowania pełnomocnicy wnioskodawców wskazali, że wydanie orzeczenia przez Trybunał, pomimo utraty mocy przez zakwestionowane przepisy, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw członków kas. Podnieśli, że sprawozdania finansowe sporządzone na podstawie zakwestionowanych regulacji przyczyniły się do wszczęcia postępowań naprawczych w stosunku do kas, które wykazały straty, oraz do ustanowienia zarządców komisarycznych w wielu z nich. Część postępowań o ustanowienie zarządców jeszcze się toczy. Ewentualne orzeczenie Trybunału o niekonstytucyjności § 4 i § 5 rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r. dawałoby podstawę do wzruszenia decyzji w tym zakresie.

W pozostałym zakresie uczestnicy postępowania podtrzymali dotychczasowe stanowiska.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem kontroli w sprawie zainicjowanej rozpoznawanymi łącznie wnioskami dwóch grup postów są § 4 i § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 45; dalej: rozporządzenie z 30 grudnia 2011 r.) oraz § 5 i § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 99; dalej: rozporządzenie z 15 stycznia 2013 r.). Zakwestionowane przepisy mają, poza drobną różnicą stylistyczną (rozporządzenie z 15 stycznia 2013 r. posługuje się bardziej precyzyjnym określeniem „odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów” zamiast „odpisy aktualizujące wartość udzielonych pożyczek i kredytów”), jednakowe brzmienie. Jedyną różnicą to zmiana treści § 6 pkt 5 rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r., nie ma ona jednak wpływu na zakres i treść zarzutów pod adresem wszystkich zakwestionowanych przepisów (stąd też dalej przepisy obu rozporządzeń będą powoływane także jako zakwestionowane lub zaskarżone przepisy). W § 4 rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r. oraz § 5 rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r. określone zostały szczegółowe zasady dokonywania odpisów aktualizujących wartość udzielonych pożyczek i kredytów, w tym naliczonych, lecz niezapłaconych odsetek, które muszą być uwzględniane w zasadach (polityce) rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (dalej: kasy). Zgodnie z § 5 rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r.: „1. W zasadach (polityce) rachunkowości kasy dotyczących zasad ostrożności powinny zostać uwzględnione w szczególności zasady dokonywania odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów, w tym naliczonych, lecz niezapłaconych odsetek (podstawa dokonywania odpisów) w wysokości:

1) co najmniej 35% podstawy dokonywania odpisów w przypadku, w którym ustalony przez kasę termin spłaty co najmniej jednej z rat pożyczki, kredytu lub odsetek został przekroczony o trzy miesiące i nie przekracza dwunastu miesięcy;

2) 100% podstawy dokonywania odpisów w przypadku, w którym ustalony przez kasę termin spłaty co najmniej jednej z rat pożyczki, kredytu lub odsetek został przekroczony o dwanaście miesięcy.

2. Odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów, w tym naliczonych, lecz niezapłaconych odsetek, tworzy się, aktualizuje wartość oraz rozwiązuje najpóźniej w ostatnim dniu miesiąca kończącego kwartał.

3. Odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów, w tym naliczonych, lecz niezapłaconych odsetek, rozwiązuje się, z zastrzeżeniem ust. 4, po wygaśnięciu przyczyn ich utworzenia.

4. Odpisy aktualizujące wartość udzielonych należności z tytułu pożyczek i kredytów zmniejsza się odpowiednio do:

1) zmniejszenia się podstawy dokonywania odpisów;

2) wzrostu wartości zabezpieczenia pomniejszającego podstawę dokonywania odpisów.

5. Należności z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów, w tym naliczonych, lecz niezapłaconych odsetek, umorzone, przedawnione lub nieściągalne zmniejszają dokonane uprzednio odpisy aktualizujące ich wartość.

6. Odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów, w tym naliczonych, lecz niezapłaconych odsetek, zalicza się do pozostałych kosztów operacyjnych.

7. Rozwiązane odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów, w tym naliczonych, lecz niezapłaconych odsetek, podlegają zaliczeniu do pozostałych przychodów operacyjnych”.

Zakwestionowane § 5 rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r. oraz § 6 rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r. zawierają natomiast katalog zabezpieczeń, o które może być pomniejszona podstawa dokonywania odpisów. W § 6 rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r. postanowiono, że: „Podstawa dokonywania odpisów aktualizujących może być pomniejszona o zabezpieczenie w postaci:

1) gwarancji lub poręczenia Skarbu Państwa – w wysokości 100% kwoty objętej poręczeniem lub gwarancją;

2) blokady rachunku lokaty złożonej w kasie wraz z pełnomocnictwem do pobrania środków z rachunku lokaty – do wysokości 100% środków zablokowanych na rachunku;

3) gwarancji lub poręczenia banku mającego siedzibę w kraju będącym członkiem OECD, w przypadku gdy sytuacja ekonomiczno-finansowa tego banku nie budzi obaw – do wysokości nieprzekraczającej 50% kwoty objętej poręczeniem lub gwarancją;

4) gwarancji lub poręczenia jednostki samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej o dobrej sytuacji ekonomiczno-finansowej, przy czym uwzględniana kwota zabezpieczenia powinna wynikać z uchwały właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego w sprawie ustalania maksymalnej wysokości pożyczek, gwarancji

i poręczeń udzielanych przez zarząd w roku budżetowym – do wysokości nieprzekraczającej 50% kwoty objętej poręczeniem lub gwarancją;

5) gwarancji lub poręczenia podmiotu o dobrej sytuacji ekonomiczno-finansowej innego niż podmioty określone w pkt 1, 3 i 4 – do wysokości 15% aktywów netto wystawcy zabezpieczenia, pomniejszonych o należne, lecz niewniesione wkłady na poczet kapitałów (funduszy) oraz o akcje własne według ich wartości godziwej, a także nieprzekraczającej 50% wartości pierwotnie zabezpieczonej kwoty;

6) zastawu rejestrowego na wierzytelności z rachunku lokaty złożonej w innej kasie lub w banku mającym siedzibę w kraju będącym członkiem OECD, w przypadku gdy sytuacja ekonomiczno-finansowa tej kasy lub tego banku nie budzi obaw – wraz z oświadczeniem o blokadzie lokaty oraz pełnomocnictwem do pobrania środków z rachunku lokaty, do wysokości nieprzekraczającej 50% kwoty możliwej do uzyskania w przypadku konieczności zaspokojenia się z przedmiotu przewłaszczenia lub jego wartości bilansowej i do wysokości nieprzekraczającej 50% wartości pierwotnie zabezpieczonej kwoty;

7) przeniesienia na kasę przez dłużnika, do czasu spłaty zadłużenia wraz z należnymi odsetkami i prowizją, prawa własności lub ustanowienia zastawu rejestrowego na prawach z rzeczy ruchomej, na warunkach określonych przez strony w umowie, do wysokości nieprzekraczającej 50% kwoty możliwej do uzyskania w przypadku konieczności zaspokojenia się z przedmiotu przewłaszczenia lub jego wartości bilansowej i do wysokości nieprzekraczającej 50% wartości pierwotnie zabezpieczonej kwoty;

8) przeniesienia na kasę przez dłużnika, do czasu spłaty zadłużenia wraz z należnymi odsetkami i prowizją, prawa własności lub ustanowienia zastawu rejestrowego na prawach z papierów wartościowych Skarbu Państwa lub Narodowego Banku Polskiego, lub papierów wartościowych emitowanych przez banki centralne lub rządy krajów będących członkiem OECD – do wysokości nieprzekraczającej 50% według ich wartości bilansowej;

9) hipoteki ustanowionej, w związku z udzieleniem kredytu mieszkaniowego, na:

a) nieruchomości,

b) użytkowaniu wieczystym,

c) własnościowym spółdzielczym prawie do lokalu mieszkalnego,

d) spółdzielczym prawie do lokalu użytkowego,

e) prawie do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej,

f) prawie do lokalu mieszkalnego w domu budowanym przez spółdzielnię mieszkaniową w celu przeniesienia jej własności na członka

– do wysokości nie wyższej niż wpis do hipoteki oraz nie wyższej niż 50% wartości ustalonej na podstawie wyceny rzeczoznawcy pomniejszonej o powstałe wcześniej obciążenia, jeżeli nie uwzględnia tego wycena rzeczoznawcy, w przypadku, w którym ustalony przez kasę termin spłaty co najmniej jednej z rat kredytu lub odsetek nie przekracza pięciu lat;

10) przelewu wierzytelności z rachunku lokaty złożonej w banku lub w innej kasie wraz z oświadczeniem o blokadzie lokaty oraz pełnomocnictwem do pobrania środków z rachunku lokaty do wysokości nieprzekraczającej 75% środków na rachunku lokaty”.

Rozporządzenia zawierające powołane przepisy zostały wydane na podstawie upoważnień ustawowych zawartych w: art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.; dalej: ustawa o rachunkowości), zgodnie z którym minister właściwy do spraw finansów publicznych określi w drodze rozporządzenia po zasięgnięciu opinii Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej szczególne zasady rachunkowości kas, w tym zakres informacji wykazywanych w informacji dodatkowej sprawozdania finansowego (rozporządzenie z 30 grudnia 2011 r.) oraz w art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym minister właściwy do spraw finansów publicznych określi w drodze rozporządzenia po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego szczególne zasady rachunkowości kas, w tym zakres informacji wykazywanych w sprawozdaniu finansowym (rozporządzenie z 15 stycznia 2013 r.).

W ocenie wnioskodawców, zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 35b i art. 81 ust. 2 pkt 10 (art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d) ustawy o rachunkowości oraz z art. 2, art. 7, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2 i art. 92 Konstytucji. Główny zarzut dotyczy przekroczenia zakresu delegacji ustawowej przez uregulowanie w przepisach podustawowych kwestii nieobjętych zakresem spraw przekazanych przez ustawodawcę do uregulowania w akcie wykonawczym. Zdaniem wnioskodawców, w art. 81 ust. 2 pkt 10 (art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d) ustawy o rachunkowości jest mowa jedynie o szczególnych zasadach rachunkowości kas, obejmujących wyłącznie kwestie natury techniczno-proceduralnej i upoważnienie nie rozciąga się na kształtowanie polityki rachunkowości kas w zakresie wyceny ich aktywów i ustalania wyniku działalności. Naruszony został także art. 35b ustawy o rachunkowości, gdyż zakwestionowane przepisy regulują zasady dokonywania odpisów inaczej niż zostało to przewidziane w tym przepisie.

2. Trybunał Konstytucyjny rozpoczął kontrolę konstytucyjności od ustaleń dotyczących obowiązywania zakwestionowanych przepisów.

Rozporządzenie z 30 grudnia 2011 r. zostało uchylone z dniem 27 stycznia 2013 r., wskutek wejścia w życie rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r. Rozporządzenie to zostało zaś wydane w związku z wejściem w życie 27 października 2012 r. ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 855, ze zm.; dalej: ustawa z 5 listopada 2009 r.), obligującej do określenia w nowym rozporządzeniu zasad rachunkowości kas, w tym zakresu informacji wykazywanych w sprawozdaniu finansowym. Na podstawie art. 81 pkt 5 lit. b ustawy z 5 listopada 2009 r. w art. 81 ust. 2 ustawy o rachunkowości został uchylony będący wzorcem kontroli w rozpatrywanej sprawie pkt 10, zawierający upoważnienie do wydania rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości kas. Równocześnie, zgodnie z art. 81 pkt 5 lit. a ustawy z 5 listopada 2009 r., w art. 81 ust. 2 pkt 8 ustawy o rachunkowości dodano literę d) w brzmieniu, które zawierał uchylony pkt 10. Wprowadzona zmiana w treści upoważnienia polega na zobowiązaniu ministra finansów przed wydaniem rozporządzenia określającego szczególne zasady rachunkowości kas, w tym zakres informacji wykazywanych w sprawozdaniu finansowym, do zasięgnięcia opinii Komisji Nadzoru Finansowego (a nie jak dotychczas Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej).

Na podstawie art. 89 ustawy z 5 listopada 2009 r. dotychczasowe przepisy wykonawcze, wydane na podstawie art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy o rachunkowości, zachowały moc do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości, nie dłużej jednak niż 6 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy z 5 listopada 2009 r., to jest do wejścia w życie rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r., co nastąpiło 27 stycznia 2013 r.

W rozporządzeniu z 15 stycznia 2013 r. powtórzono większość dotychczasowych regulacji, a najważniejszą różnicą jest określenie dodatkowo w załączniku do rozporządzenia zakresu poszczególnych elementów sprawozdania finansowego. Moc utraciły zakwestionowane w rozpatrywanej sprawie § 4 i § 5 rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r. Ich treść (z jedną zmianą o charakterze stylistycznym oraz zmianą w treści dotychczasowego § 5 pkt 5 rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r.) została powtórzona odpowiednio w § 5 i § 6 rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r.

Rozporządzenie z 15 stycznia 2013 r. utraciło natomiast moc z dniem wejścia w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 września 2013 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1137; dalej: rozporządzenie z 17 września 2013 r.), to jest 10 października 2013 r. Ta zmiana stanu prawnego wynika z wejścia w życie 12 czerwca 2013 r. ustawy z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 613; dalej: ustawa z 19 kwietnia 2013 r.), która istotnie zmieniła ustawę z 5 listopada 2009 r. Art. 3 ustawy z 19 kwietnia 2013 r. nadał m.in. nowe brzmienie upoważnieniu zawartemu w art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym minister właściwy do spraw finansów publicznych określi w drodze rozporządzenia po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego szczególne zasady rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, w tym: – zakres informacji wykazywanych w sprawozdaniu finansowym, – zasady wyceny aktywów i pasywów, w tym tworzenia odpisów aktualizujących – uwzględniając specyfikę działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z 19 kwietnia 2013 r. przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości zachowały moc do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości, w brzmieniu nadanym ustawą z 19 kwietnia 2013 r., to jest do 10 października 2013 r. (data wejścia w życie rozporządzenia z 17 września 2013 r.).

W § 5 i § 6 rozporządzenia z 17 września 2013 r. ustawodawca w zasadzie powtórzył treść zawartą dotychczas w zakwestionowanych § 4 i 5 rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r. oraz § 5 i 6 rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r.

3. Z uwagi na to, że zaskarżone przepisy utraciły moc, Trybunał rozstrzygnął na wstępie problem dopuszczalności merytorycznego orzekania w rozpatrywanej sprawie. Zgodnie z 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) Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Wyjątek od tej zasady przewiduje art. 39 ust. 3 ustawy o TK, zgodnie z którym art. 39 ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Trybunał wielokrotnie wyjaśniał w swoim dotychczasowym orzecznictwie, że formalne uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez ten przepis w całości mocy obowiązującej i nie prowadzi automatycznie do uchylenia mocy obowiązującej tych przepisów w postępowaniu przed Trybunałem, a tym samym nie powoduje konieczności umorzenia postępowania przez Trybunał. Przepis obowiązuje bowiem w systemie prawa, dopóty dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (zob. wyroki z: 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5 i 13 marca 2006 r., sygn. P 8/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 28 oraz postanowienie z 14 grudnia 2010 r., sygn. U 7/08, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 135).

Trybunał stwierdził, że utrata mocy przez zakwestionowane przepisy nie stanowi podstawy do umorzenia postępowania w rozpatrywanej sprawie. Ewentualne stwierdzenie ich niekonstytucyjności nie zmieni wprawdzie wyników sprawozdań finansowych sporządzonych na ich podstawie, jednak może mieć wpływ na sytuację zaistniałą w konsekwencji badania i oceny tych sprawozdań. Kasy, które, wskutek zastosowania zakwestionowanych przepisów, osiągnęły złe wyniki finansowe (wykazały stratę), zostały objęte postępowaniami naprawczymi, a w wielu z nich ustanowiono zarządców komisarycznych. Z wyjaśnień pełnomocników wnioskodawców złożonych na rozprawie 18 lutego 2014 r. wynika, że postępowania w tym zakresie są nadal w toku. Wyrok Trybunału stwierdzający niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów stałby się zatem podstawą do wzruszenia decyzji w tym zakresie. Okoliczności te świadczą zatem o tym, że zakwestionowane przepisy, mimo że zostały formalnie derogowane, nadal mają zastosowanie do ustalania skutków zdarzeń zaistniałych w czasie, w którym obowiązywały.

4. Trybunał dokonał także formalnej kontroli powołanych przez wnioskodawców wzorców. Poza art. 35b i art. 81 ust. 2 pkt 10 (art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d) ustawy o rachunkowości wnioskodawcy wskazali, że zakwestionowane przepisy naruszają także art. 92, art. 2, art. 7, art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji.

4.1. Art. 92 Konstytucji składa się z dwóch ustępów i oba zostały powołane przez wnioskodawców jako wzorce kontroli. W art. 92 ust. 2 Konstytucji zwarty jest zakaz tzw. subdelegacji, to jest przekazania przez organ upoważniony do wydania rozporządzenia swoich kompetencji w tym zakresie innemu organowi. Zaskarżone przepisy nie mają żadnego związku z naruszeniem wymienionego zakazu, a wnioskodawcy nie sformułowali zarzutu ich niezgodności z art. 92 ust. 2 Konstytucji. W uzasadnieniach wniosków odnoszą się wyłącznie do art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o TK wniosek powinien odpowiadać wymaganiom stawianym pismom procesowym, a ponadto zawierać m.in. sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego (pkt 3) oraz uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie (pkt 4). W tym zakresie oba wnioski nie spełniają tych wymogów, w związku z czym postępowanie w zakresie oceny zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 92 ust. 2 Konstytucji podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

4.2. Uzasadniając zarzut naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji, wnioskodawcy wskazali, że zawarte w zaskarżonych przepisach rozwiązania stanowią „nieuzasadnioną dyskryminację kas na tle wszystkich innych jednostek (z wyjątkiem banków, dla których [...] wyraźny przepis ustawy zawiera upoważnienie dla Ministra Finansów do określenia zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z ich działalnością), którym pozostawiono swobodę kształtowania swej polityki rachunkowości w zakresie ustalania wysokości odpisów aktualizujących należności” (s. 14 wniosku z 2 marca 2012 r. i s. 10 wniosku z 6 lutego 2013 r.). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału zasada równości wyrażona w art. 32 Konstytucji nakazuje jednakowe traktowanie wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą i jednocześnie dopuszcza odmienne traktowanie podmiotów, które takiej cechy nie posiadają. Ustalenie zatem, czy zasada równości została w konkretnym wypadku naruszona, wymaga określenia kręgu adresatów, do których odnosi się kwestionowana norma prawna, oraz wskazania owej relewantnej cechy, wykazującej podobieństwo albo różnice porównywanych podmiotów i uzasadniającej ich równe albo różne traktowanie. Powołane wyżej uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji zawarte w obu wnioskach nie spełnia tych wymogów. W szczególności wnioskodawcy nie wykazali istnienia cechy relewantnej, pozwalającej na uznanie podobieństwa albo odmienności między kasami a innymi podmiotami, z którymi sytuacja kas ma być porównywana. Nie wskazali ponadto, o jakie podmioty chodzi, co uniemożliwia ustalenie kręgu adresatów zaskarżonych przepisów. W tym świetle także



w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji Trybunał uznał, że nie został spełniony wymóg wykazania, na czym polega naruszenie tego wzorca oraz uzasadnienia zarzutu wraz z powołaniem dowodów na jego poparcie. Postępowanie w tym zakresie podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność orzekania.

4.3. Jako wzorzec kontroli powołany został także art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie wnioskodawców, naruszenie zasady proporcjonalności polega na wprowadzeniu ograniczenia wolności gospodarowania przysługującej kasom, „podczas gdy brak godziwej podstawy do ograniczenia tej wolności, zaś ograniczenie nie jest konieczne dla zapewnienia ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, nie jest ono też ograniczeniem koniecznym w demokratycznym państwie” (s. 13-14 wniosku z 2 marca 2012 r.). We wniosku z 6 lutego 2013 r. wskazano zaś, że „ograniczając w tak istotny sposób swobodę działalności gospodarczej kas oraz dyskryminując kasy w stosunku do innych podmiotów prawa, zaskarżone przepisy rozporządzenia tym samym godzą w wolności obywatelskie ich członków. [...] Zaskarżone przepisy są zatem niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji” (s. 10). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, zasada proporcjonalności nie stanowi autonomicznego wzorca kontroli konstytucyjności, ale musi być zawsze odnoszona do konkretnych praw konstytucyjnych. Z uzasadnienia zawartego we wnioskach wynika, że wnioskodawcy odnoszą tę zasadę do ograniczania wolności działalności gospodarczej, o której mowa w art. 20 Konstytucji (choć nie powołują się wprost na ten przepis). Jak jednak wynika z orzecznictwa Trybunału, kwestia dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej została wyczerpująco i kompleksowo uregulowana w art. 22 Konstytucji, który został powołany jako wzorzec kontroli w rozpatrywanej sprawie. Art. 22 Konstytucji reguluje wprost zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej, stanowiąc regulację szczególną w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji. Co więcej, w klauzuli ważnego interesu publicznego, na którą powołuje się art. 22 Konstytucji, mieszczą się wszystkie wartości wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyroki z: 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33; 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 104). Wnioskodawcy nie wskazali ponadto innej wolności ani prawa o randze konstytucyjnej, które byłyby ograniczane z naruszeniem art. 31 ust. 3 Konstytucji. Powołali się wprawdzie na „wolności obywatelskie” członków kas, które miałyby być naruszone przez ograniczenie kasom wolności działalności gospodarczej (wniosek z 6 lutego 2013 r., s. 10), jednak nie stanowią one odrębnej wartości konstytucyjnej, podlegającej ochronie, a adresatem zaskarżonych regulacji są odrębne podmioty działające w formie spółdzielni. W tym świetle powołanie art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli, obok art. 22 Konstytucji, jest zbędne, zatem postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

4.4. Uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 22 Konstytucji sprowadza się do stwierdzenia przez wnioskodawców, że zakwestionowane przepisy stanowią zbędne ograniczenie wolności działalności gospodarczej kas, które to ograniczenie byłoby dopuszczalne, gdyby zostało dokonane w ustawie oraz ze względu na ważny interes publiczny. Wartością podlegającą ochronie jest, zdaniem wnioskodawców, swoboda jednostek w kształtowaniu swej polityki rachunkowości w zakresie zasad aktualizowania wartości aktywów (uzasadnienia wniosków: z 2 marca 2012 r., s. 13 i z 6 lutego 2013 r., s. 10).

Zarzuty te nie zostały poparte jakąkolwiek argumentacją. W szczególności wnioskodawcy nie uzasadnili, w jaki sposób zakwestionowane przepisy ograniczają wolność działalności gospodarczej prowadzonej przez kasy oraz na czym polega zbędność tego ograniczenia. Niezrozumiałe jest także twierdzenie, że wartością chronioną przez ustawodawcę jest swoboda jednostek w zakresie zasad aktualizowania wartości aktywów. W postępowaniu przed Trybunałem obowiązuje zasada skargowości, polegająca na tym, że ciężar udowodnienia stawianych zarzutów spoczywa na podmiocie inicjującym postępowanie. Stąd też w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK został sformułowany warunek uzasadnienia postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Warunek ten, w ocenie Trybunału, nie został spełniony w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 22 Konstytucji, co powoduje konieczności umorzenia postępowania w tym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

4.5. Podsumowując, Trybunał umorzył postępowanie w zakresie kontroli zakwestionowanych przepisów z art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2 oraz z art. 92 ust. 2 Konstytucji. Pozostałe konstytucyjne wzorce kontroli to art. 2, art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wzorce ustawowe zaś to art. 35b oraz art. 81 ust. 2 pkt 10 (w odniesieniu do rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r.) i art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d (w odniesieniu do rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r.) ustawy o rachunkowości.

##### 5. *Ratio legis* zakwestionowanych przepisów.

Zakwestionowane przepisy zostały po raz pierwszy wprowadzone do obrotu prawnego na podstawie rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r., które uchyliło rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 listopada 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. Nr 138, poz. 1550). Projektodawcy uzasadniali, że potrzeba przyjęcia nowych przepisów wynikała z konieczności dostosowania działalności kas do zmieniającego się otoczenia gospodarczego, w którym funkcjonują. Biorąc pod uwagę dynamiczny rozwój ich działalności i potrzebę zapewnienia stabilności tego istotnego segmentu polskiego sektora finansowego oraz bezpieczeństwo lokowanych w nim środków zaproponowano rozwiązania przyjęte w innych podobnych do kas instytucjach, m.in. w postaci określenia zasad (polityki) rachunkowości w zakresie tworzenia odpisów aktualizujących należności kas z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów. W projekcie wskazano, że inicjatorem rozpoczęcia prac legislacyjnych nad nowymi przepisami był Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, w opinii którego istniała konieczność uregulowania czytelnych zasad tworzenia odpisów aktualizujących należności kas z tytułu udzielania pożyczek i kredytów. Brak odpowiedniej precyzji uregulowań w ówczesnym stanie prawnym przyczyniał się bowiem do zbyt daleko idącej uznaniowości, o czym świadczyły liczne uwagi zgłaszane przez biegłych rewidentów badających sprawozdania finansowe kas oraz ich niejednolite podejście do kwestii kwalifikacji aktywów o analogicznej sytuacji. Ponadto Urząd Komisji Nadzoru Finansowego wskazał, że Kasa Krajowa, nadzorująca system kas, przyznała sobie prawo do ustalania zasad tworzenia odpisów. W praktyce oznaczało to, że podmiot nadzorujący decydował w pełni o sytuacji ekonomiczno-finansowej podmiotu nadzorowanego, co uniemożliwiało właściwą ocenę ryzyka występującego w działalności kas. W projekcie wskazano ponadto, że przyjęte zasady w zakresie tworzenia odpisów aktualizujących oparte zostały o wariant uproszczony, zalecany przez Światową Radę Związków Kredytowych (World Council of Credit Unions, WOCCU). Rada ta jest międzynarodową organizacją zrzeszającą związki spółdzielni oszczędnościowo-kredytowych. Jej członkiem są także polskie kasy, których system działalności został oparty właśnie na zasadach działania Związków Kredytowych na świecie. Jeśli chodzi o zakwestionowane w rozpatrywanej sprawie przepisy, to w projekcie wskazano, że przyjęte rozwiązanie w zakresie zasad dokonywania odpisów aktualizujących polega na tym, że podstawę tworzenia odpisu będą stanowiły wyłącznie należności kas z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów z uwzględnieniem przyjętych przez kasę zabezpieczeń. Biorąc pod uwagę specyfikę działalności kas, w projekcie przyjęto szczególne zasady wyceny niektórych aktywów i pasywów na dzień bilansowy, w tym m.in. pożyczek i kredytów, tj. wycenę pożyczek i kredytów w kwocie wymaganej zapłaty, z zachowaniem zasady ostrożności oraz z uwzględnieniem odpisów aktualizujących ich wartość. W rozporządzeniu wprowadzono inne jeszcze rozwiązania mające na celu zwiększenie czytelności sprawozdań finansowych kas. Rozszerzono zakres informacji dodatkowej sprawozdania m.in. o informacje dotyczące charakteru i celu gospodarczego zawartych przez kasę umów nieuwzględnionych w bilansie kasy, istotnych transakcji zawartych przez kasę na innych warunkach niż rynkowe ze stronami powiązanymi czy kwoty pożyczek lub kredytów udzielonych przez kasę jednemu członkowi kasy, przekraczających 10% funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego. W ocenie skutków regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość wskazano natomiast, że przyjęte rozwiązania w zakresie tworzenia odpisów aktualizujących mogą przełożyć się na konieczność zwiększenia kwoty tych odpisów, co oznaczałoby zwiększenie kosztów operacyjnych kas i w konsekwencji zmniejszenie ich wyników finansowych. Oszacowanie skutków finansowych wprowadzenia w życie projektowanych przepisów nie było możliwe ze względu na brak informacji finansowych pochodzących z poszczególnych kas, z uwagi na to, że nie wszystkie upubliczniły swoje sprawozdania finansowe. W uzasadnieniu podkreślono, że kasy w ówczesnym stanie prawnym tworzyły odpisy aktualizujące na podstawie przepisów ustawy o rachunkowości. Doprecyzowanie przepisów w tym zakresie w rozporządzeniu, w założeniu projektodawców, miało wpłynąć na lepszą czytelność stosowanych regulacji i wyeliminować wątpliwości w ich stosowaniu.

##### 6. Działalność kas.

Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe są spółdzielniami osób fizycznych, w tym również osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek, połączonych więziami o charakterze zawodowym lub organizacyjnym. Ustanie więzi stanowi przyczynę wykreślenia członka kasy, chyba że statut stanowi inaczej (art. 11 ustawy z 5 listopada 2009 r.). Charakterystyka kas została przedstawiona w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z: 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07 (OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 27) oraz 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09 (OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4), dlatego w obecnej sprawie Trybunał poprzestał na kilku uwagach generalnych. Istotą działalności prowadzonej przez kasy jest działanie wyłącznie na rzecz swoich członków. Celem tej działalności jest gromadzenie środków pieniężnych wyłącznie swoich członków, udzielanie

im pożyczek i kredytów, przeprowadzanie na ich zlecenie rozliczeń finansowych i pośredniczenie przy zawieraniu umów ubezpieczenia (art. 3 ustawy z 5 listopada 2009 r.).

Kasy miały funkcjonować jako instytucje wzajemnego finansowania (kredytu wzajemnego) członków, a ograniczenie zasady powszechności członkostwa w spółdzielni do osób połączonych określoną w ustawie więzią było uzasadnione celem w postaci zmniejszenia kosztów działania, w tym kosztów badania zdolności kredytowej osób ubiegających się o kredyt, minimalizacji ryzyka kredytowego i uproszczenia działań zmierzających do odzyskania, w przewidzianych terminach, środków zaangażowanych w kredyty i pożyczki. W ostatnich latach uległo to jednak znaczącej zmianie, co jednoznacznie wynika z analizy opracowanej w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego (Departament Bankowości Spółdzielczej i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych) „Informacja dla Komisji Nadzoru Finansowego. Raport o sytuacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w 2012 roku” (Warszawa, maj 2013 r.; dostępny na stronie internetowej KNF). W raporcie tym KNF wskazała, że ukierunkowanie kas na rozwój skali działalności i zaangażowanie w działalność konkurencyjną wobec banków spowodowały, że kasy zamiast koncentrować się na działaniach mających na celu zaspokajanie potrzeb swoich członków, zaczęły poszukiwać członków, których interesy mogłyby zaspokoić. W efekcie spowodowało to sytuację, w której pomimo ustawowych ograniczeń dotyczących możliwości przystępowania do kas, mają one w praktyce charakter otwarty, m.in. przez liberalizację warunków formalnych. Skutkiem takiej polityki kas jest bardzo duża liczba członków korzystających z ich usług; obecnie jest ich 2,6 mln. Według danych zawartych w raporcie największa kasa posiada ponad 980 tys. udziałowców, natomiast średnio w systemie kasy zrzeszają 47 tys. członków. Dla porównania największy bank spółdzielczy zrzesza 33 tys. udziałowców, a średnia dla banków spółdzielczych wynosi 1,8 tys. udziałowców (raport, s. 7-8). W latach 2006-2012 odnotowano ponad 2,5-krotny wzrost aktywów sektora kas (z 5969 mln zł w 2006 r. do 16 883 mln zł na koniec 2012 r.), co obecnie stanowi 1,25% aktywów sektora bankowego i 19,67% aktywów banków spółdzielczych. Aktywa największej z kas są ponad trzykrotnie większe od wartości aktywów największego banku spółdzielczego (raport, s. 21). Wartość udzielonych kredytów i pożyczek w kolejnych latach wzrastała z poziomu ok. 4 mld zł w 2006 r. do ponad 10 mld zł w 2012 r. W tym samym okresie odnotowano także trzykrotny wzrost wartości depozytów (od 5,6 mld w 2006 r. do 15,7 mld w 2012 r.), co stanowi 2,17% depozytów sektora bankowego i 23,67% depozytów banków spółdzielczych (raport, s. 13 i 19). Na koniec 2012 r. 28 kas wykazało straty z działalności (tzn. nie osiągnęły one współczynnika wypłacalności na ustawowym poziomie co najmniej 4%, przy czym w 8 kasach stanowiących 15% całego systemu współczynnik wypłacalności wynosił poniżej 1%, a w 6 kasach był ujemny). Wartość kredytów przeterminowanych na tę datę (bez uwzględnienia odpisów aktualizujących) wyniosła 3,7 mld zł, z czego 2 mld stanowiły kredyty, których okres przeterminowania wynosił powyżej 12 miesięcy. Stanowiło to 30% wartości portfela kas. W raporcie KNF podkreśliła, że na złą jakość portfela kredytowego kas zwracał uwagę Bank Światowy w 2010 r. Sytuacja kas od tamtego czasu pogorszyła się. W celu zabezpieczenia ryzyka kredytowego kasy utworzyły odpisy aktualizujące należności w wysokości 1,9 mld zł (raport, s. 39). Stosownie do ustawy z 5 listopada 2009 r. kasa zobowiązana jest realizować program postępowania naprawczego wówczas, gdy istnieje zagrożenie wystąpienia straty w jej działalności lub wystąpiła strata w jej działalności, lub też istnieje zagrożenie powstania jej niewypłacalności. Liczba kas zobowiązanych do realizacji programu naprawczego wzrosła na początku 2013 r. do 44 na 55 wszystkich działających kas.

Reakcją ustawodawcy na powyższą sytuację były zmiany w przepisach regulujących działalność kas. Powoływana wyżej ustawa z 19 kwietnia 2013 r. dokonała obszernej nowelizacji ustawy z 5 listopada 2009 r. w celu zwiększenia stabilności kas przez uregulowanie procesów restrukturyzacyjnych oraz określenie zasad utworzenia i funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów. Najistotniejsze zmiany polegają na wzmocnieniu kompetencji nadzorczych KNF przez wyposażenie jej w nowe instrumenty nadzoru, umożliwieniu wydawania przez KNF rekomendacji dotyczących dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania, modyfikacji przepisów dotyczących postępowania naprawczego, upadłościowego oraz likwidacji kas, a także rozszerzeniu obowiązków w zakresie utrzymywania w Narodowym Banku Polskim przez kasy i Kasę Krajową rezerw obowiązkowych. Wskutek nowelizacji wszystkie pieniądze złożone w kasach zostały objęte ochroną Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (zmiana ta weszła w życie 29 listopada 2013 r.). Wcześniej kasy miały własny system ochrony depozytów oparty na składkach wpłacanych przez poszczególne kasy do firmy ubezpieczeniowej będącej częścią spółdzielczej grupy.

Natomiast w odpowiedzi na jakość portfela kredytowego kas i saldo odpisów aktualizujących na pożyczki i kredyty przeterminowane zostało wydane rozporządzenie z 30 grudnia 2011 r., które przede wszystkim określiło jednolite zasady tworzenia odpisów aktualizujących przeterminowane należności, powtórzone następnie w rozporządzeniu z 15 stycznia 2013 r.

7. Istota problemu konstytucyjnego podniesionego w rozpatrywanej sprawie sprowadza się do oceny, czy zakwestionowane przepisy mieszczą się w granicach upoważnień ustawowych, na podstawie których zostały wydane, a tym samym, czy są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, normującym zasady wydawania rozporządzeń.

Problem przekroczenia przez autora rozporządzenia granic upoważnienia ustawowego był wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego i doczekał się gruntownej analizy w licznych orzeczeniach (przykładowo w wyrokach z: 4 listopada 1997 r., sygn. U 3/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 40; 16 lutego 1999 r., sygn. SK 11/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 22; 5 października 1999 r., sygn. U 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 118; 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36; 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; 30 kwietnia 2009 r., sygn. U 2/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 56). Ze względu na bogaty dorobek orzeczniczy w tym zakresie zbędne jest przedstawianie go w całości. Na potrzeby niniejszej sprawy Trybunał ograniczył się zatem do wskazania najistotniejszych kwestii, mających zasadnicze znaczenie dla jej rozstrzygnięcia.

Rozporządzenie jest aktem prawnym wydawanym w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonych w niej upoważnień. Konstrukcję rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy determinują zatem trzy warunki. Po pierwsze, rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego (nieopartego tylko na domniemaniu ani na wykładni celowościowej), szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu. Po drugie, musi być wydane w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia, w celu wykonania ustawy. Po trzecie, rozporządzenie nie może być sprzeczne z normami Konstytucji, aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, a także ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Innymi słowy, warunki powyższe oznaczają zakaz wydawania rozporządzeń bez upoważnienia ustawowego, niebędących aktami wykonującymi ustawę oraz sprzecznych z Konstytucją i obowiązującymi ustawami. Naruszenie choćby jednego z tych warunków może powodować zarzut nielegalności lub niekonstytucyjności rozporządzenia.

W szczególności brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się w braku lub choćby tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji normodawczej w danym zakresie. Oznacza to, że rozporządzenie – jako wydane na podstawie ściśle określonego upoważnienia ustawowego – nie może dowolnie modyfikować ani uzupełniać upoważnienia. Odstępstwa od treści upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi ani potrzebami związanymi z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych. Rozporządzenie nie jest bowiem aktem normatywnym samoistnym, lecz wydanym w celu wykonania ustawy, nie zaś jej modyfikowania, uzupełniania czy powtarzania jej postanowień. Istnieje zatem funkcjonalny związek między ustawą a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym.

Ustawodawca ma obowiązek odpowiedniego konstruowania upoważnień ustawowych, tak, aby miały one szczegółowy charakter pod względem podmiotowym (określały organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (określały zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (określały wytyczne dotyczące treści aktu, czyli sposób, w jaki dana materia powinna być uregulowana). Jeśli chodzi o wytyczne, to nie muszą być zawarte bezpośrednio w przepisie formułującym upoważnienie, lecz mogą być zamieszczone w innych przepisach ustawy, pod warunkiem, że da się precyzyjnie zrekonstruować ich treść. Całkowity brak wytycznych przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia.

Powyższe pokazuje, że wzajemne relacje między ustawą a rozporządzeniem oparte są zawsze na założeniu, iż akt wykonawczy konkretyzuje przepisy ustawy. Wolą ustrojodawcy było zwiększenie rygorystyki odnoszącego się do bezpośrednio związku między macierzystą ustawą i rozporządzeniem wykonawczym. Art. 92 Konstytucji nakłada na ustawodawcę zwykłego obowiązek precyzyjnego i szczegółowego formułowania zakresu delegacji, a na organy upoważnione do wydawania rozporządzeń – obowiązek ścisłego wykonywania delegacji. Tym samym akt wykonawczy jest ściśle związany z wolą ustawodawcy, wyrażoną w delegacji ustawowej. Wynika z tego bezwzględny zakaz modyfikowania czy uzupełniania upoważnienia w trakcie jego wykonywania, nawet jeśli może się to wydawać z jakiegokolwiek punktu widzenia celowe. Przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych.

8. Mając powyższe na uwadze, Trybunał dokonał oceny, czy zakwestionowane przepisy zawarte w aktach wykonawczych mieszczą się w granicach upoważnień ustawowych do ich wydania, a tym samym, czy są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że upoważnienia ustawowe nie zostały przez wnioskodawców zakwestionowane jako niespełniające konstytucyjnych wymogów (mimo że w uzasadnieniach wniosków powoływane jest orzecznictwo Trybunału dotyczące wymagań, jakie powinno spełniać upoważnienie do wydania aktu wykonawczego), w związku z czym ocenie Trybunału podlegają wyłącznie przepisy

rozporządzeń wydanych na podstawie delegacji zawartych w art. 81 ust. 2 pkt 10 i art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości.

Podstawową kwestią było ustalenie, czy w pojęciu „szczególne zasady rachunkowości kas”, którym posługują się powołane upoważnienia ustawowe, mieści się określenie zasad dokonywania odpisów aktualizujących wartość udzielonych pożyczek i kredytów.

8.1. Zasady (polityka) rachunkowości stanowią zbiór obowiązujących reguł, procedur i norm, które są stosowane, aby dostarczane informacje o sytuacji majątkowej przedsiębiorstwa, jego działalności gospodarczej i osiągniętych wynikach finansowych były pełne, jasne, rzetelne i użyteczne. Dotyczą one prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz sporządzania i prezentacji sprawozdań finansowych. Część z tych zasad ma charakter normatywny – polski ustawodawca zawarł je bowiem w rozdziale I ustawy o rachunkowości. Wynikają one ponadto z Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (dalej: MSR), zawartych w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1126/2008 z dnia 3 listopada 2008 r. przyjmującym określone międzynarodowe standardy rachunkowości zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 320/1 z 29 listopada 2008 r.), do których stosowania jednostki podlegające ustawie o rachunkowości są zobligowane.

Definicja legalna zasad (polityki) rachunkowości zawarta jest w art. 3 ust. 1 pkt 11 tej ustawy. Zgodnie z nią przez przyjęte zasady (politykę) rachunkowości rozumie się wybrane i stosowane przez jednostkę rozwiązania dopuszczone ustawą, w tym także określone w MSR, zapewniające wymaganą jakość sprawozdań finansowych. Wybór i stosowanie odpowiedniej polityki rachunkowości powinny wynikać z następujących zasad: ostrożności, przewagi formy nad treścią oraz istotności (zob. W. Gos, komentarz do art. 3 ust. 1 pkt 11, [w:] *Ustawa o rachunkowości. Komentarz*, pod red. T. Kiziukiewicz, Warszawa 2010).

Zasady rachunkowości zawarte w ustawie o rachunkowości to zasady nadrzędne. Mają one charakter obligatoryjny i muszą być stosowane przez wszystkie jednostki podlegające ustawie o rachunkowości. W doktrynie wśród nadrzędnych zasad rachunkowości wyróżnia się przede wszystkim zasady: wiarygodności, przewagi formy nad treścią, istotności, ciągłości, kontynuacji działania, memoriału, współmierności przychodów i kosztów, ostrożności, indywidualnej wyceny oraz zakaz kompensaty (zob. W. Gos, komentarz do art. 4, *op. cit.*; M. Michałak, komentarz do art. 4, [w:] *Ustawa o rachunkowości. Komentarz*, pod red. E. Walińskiej, Lex 2011). Mając na uwadze zakwestionowane przepisy oraz treść zarzutów sformułowanych we wnioskach, na szczególną uwagę zasługuje przede wszystkim zasada wiarygodności (wiernego i rzetelnego obrazu), wyrażona w art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości, którą ustawodawca przyjął jako główne zadanie prowadzenia ksiąg rachunkowych. Zgodnie z tą zasadą jednostki obowiązane są stosować przyjętą politykę rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Kierownictwo jednostki jest zatem zobowiązane wybrać i stosować zasady rachunkowości tak, aby informacje dostarczone przez system rachunkowości były przydatne użytkownikom w procesie podejmowania decyzji oraz były wiarygodne, czyli takie, dzięki którym sprawozdanie finansowe wiernie przedstawia wyniki finansowe i sytuację majątkową jednostki, odzwierciedla ekonomiczną treść zdarzeń i transakcji, a nie tylko ich formę prawną, jest obiektywne, czyli bezstronne, jest zgodne z zasadą ostrożnej wyceny i jest kompletne we wszystkich istotnych aspektach (zob. W. Gos, komentarz do art. 4, *op. cit.*).

Z zasadą wiarygodności ściśle jest związana zasada ostrożności wyrażona w art. 7 ust. 1 ustawy o rachunkowości, która nakłada na jednostkę obowiązek przyjmowania „pesymistycznego” punktu widzenia przy ustalaniu majątku, przychodów, kosztów i zobowiązań. Zgodnie z tą zasadą poszczególne składniki aktywów i pasywów wycenia się stosując rzeczywiście poniesione na ich nabycie (wytworzenie) ceny (koszty). W szczególności należy w tym celu w wyniku finansowym, bez względu na jego wysokość, uwzględnić zmniejszenie wartości użytkowej lub handlowej składników aktywów, w tym również dokonywane w postaci odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych, wyłącznie niewątpliwe przychody operacyjne i zyski nadzwyczajne, wszystkie poniesione pozostałe koszty operacyjne i straty nadzwyczajne oraz rezerwy na znane jednostce ryzyko, grożące straty oraz skutki innych zdarzeń. W praktyce zasada ostrożności dla aktywów finansowych jest realizowana przez aktualizację wartości należności w postaci odpisu aktualizującego uwzględniającą stopień prawdopodobieństwa spłaty należności, co znajduje potwierdzenie w wyjaśnieniach Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego przedstawionych Trybunałowi Konstytucyjnemu w piśmie z 31 lipca 2013 r. Stosownie do tej zasady aktualizacja wartości powinna następować bez względu na wysokość wyniku finansowego, a więc także wtedy, gdy korekty powodują powstanie lub powiększenie straty. Należy zaznaczyć, że stosowanie tej zasady nie oznacza prawa do tworzenia nadmiernych rezerw, celowego obniżania wartości aktywów lub przychodów albo podwyższania kosztów czy zobowiązań. Zgodnie z zasadą ostrożności należy dokonywać odpisów aktualizujących wartość aktywów (art. 32 ust. 4, art. 34 ust. 5, art. 35b ustawy o rachunkowości), w szczególności środków trwałych, zapasów, należności, co powoduje wzrost kosztów i zmniejszenie wartości aktywów wykazywanych w sprawozdaniach

finansowych. Ponadto jednostka ma obowiązek w rozliczeniach międzyokresowych przychodów (art. 41 ust. 1 ustawy o rachunkowości) wykazywać wartość należnych świadczeń od kontrahentów, które będą zakwalifikowane jako pozostałe przychody operacyjne lub zyski nadzwyczajne, a ze względu na ich niepewność są przejściowo zaliczane do rozliczeń międzyokresowych przychodów. Zasada ostrożności obliguje jednostkę także do tworzenia rezerw (art. 35d ustawy o rachunkowości), które powodują zmniejszenie wyniku finansowego oraz wzrost rezerw (zobowiązań) ujmowanych w pasywach bilansu.

Rzetelne i jasne przedstawienie sytuacji majątkowej i finansowej wymaga ujęcia w sprawozdaniu finansowym wszystkich zdarzeń istotnych dla oceny tej sytuacji. Warto zauważyć, że wymóg ten dotyczy także zdarzeń występujących po dacie sporządzenia bilansu. Zgodnie bowiem z art. 54 ust. 1 ustawy o rachunkowości jeżeli po sporządzeniu rocznego sprawozdania, a przed jego zatwierdzeniem, jednostka otrzymała informacje o zdarzeniach, które mają istotny wpływ na to sprawozdanie, lub powodujących, że założenie kontynuowania działalności przez jednostkę nie jest uzasadnione, powinna ona odpowiednio zmienić to sprawozdanie, dokonując jednocześnie odpowiednich zapisów w księgach rachunkowych roku obrotowego, którego sprawozdanie dotyczy, oraz powiadomić biegłego rewidenta, który sprawozdanie to bada lub zbadał. Obowiązek dokonania korekty sprawozdania finansowego dotyczy także sytuacji, gdy w danym roku obrotowym lub przed zatwierdzeniem sprawozdania za ten rok obrotowy jednostka stwierdziła popełnienie w poprzednich latach obrotowych błędu, w następstwie którego nie można uznać sprawozdania finansowego za rok lub lata poprzednie za spełniające wymagania określone w art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości (art. 54 ust. 3 ustawy o rachunkowości).

8.2. Jak już wspomniano, nadrzędne zasady rachunkowości, których źródłem jest ustawa o rachunkowości i MSR, obowiązują wszystkie jednostki podlegające tej ustawie. Kierownik jednostki oraz członkowie rady nadzorczej lub innego organu nadzorującego jednostkę są zobowiązani do zapewnienia, aby sprawozdanie finansowe spełniało wymagania przewidziane w ustawie o rachunkowości. Za naruszenie tego obowiązku ponoszą solidarną odpowiedzialność odszkodowawczą wobec spółki.

Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, z uwagi na fakt, że zakres przedmiotowy ustawy o rachunkowości jest bardzo rozległy, reguluje ona „zasady rachunkowości wybiórczo i często dość ogólnie, co zważywszy na jej wymiar podmiotowy (różne jednostki) było konieczne” (E. Walińska, komentarz do art. 1, *op.cit.*). W odniesieniu do poszczególnych rodzajów jednostek (tj. funduszy inwestycyjnych, domów maklerskich, zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji, funduszy emerytalnych, banków oraz kas) zasady rachunkowości ulegają zatem niezbędnemu doprecyzowaniu w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie upoważnień ustawowych zawartych w art. 81 ustawy o rachunkowości. W odniesieniu do kas minister właściwy do spraw finansów publicznych został upoważniony do określenia w drodze rozporządzenia szczególnych zasad rachunkowości kas, w tym zakresu informacji wykazywanych w informacji dodatkowej sprawozdania finansowego. Upoważnienie, na podstawie którego zostało wydane rozporządzenie z 30 grudnia 2011 r., zawarte w ówczesnym art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy o rachunkowości, zobowiązywało ministra finansów do zasięgnięcia opinii Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej. Natomiast upoważnienie zawarte w art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości (w zakwestionowanym brzmieniu), na podstawie którego wydane zostało rozporządzenie z 15 stycznia 2013 r., jako organ, którego opinii zobowiązany był zasięgnąć minister finansów, wskazywało KNF.

9. W ocenie wnioskodawców, w pojęciu „szczególne zasady rachunkowości” nie mieści się określenie zasad dokonywania odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów, w tym niezapłaconych odsetek. Sposób sformułowania upoważnienia ustawowego oznacza, ich zdaniem, że jego zakresem zostały objęte kwestie natury techniczno-proceduralnej, podczas gdy zaskarżone przepisy rozporządzeń dotyczą treści przyjmowanej przez jednostkę polityki rachunkowości w zakresie wyceny aktywów.

9.1. Zakwestionowane przepisy regulują szczególne zasady wyceny ryzyka kredytowego dla kas, których zasadniczą działalność polega na udzielaniu kredytów i pożyczek. W świetle tych zasad podstawą kalkulacji wysokości odpisów aktualizujących jest wartość bilansowa należności (kapitał wraz z odsetkami), natomiast głównymi kryteriami są: opóźnienie w spłacie kredytu lub pożyczki oraz rodzaj i wartość zabezpieczenia. Takie ukształtowanie zasad ma na celu rzetelne i jasne przedstawienie sytuacji majątkowej jednostki i jej wyniku finansowego. Założenie to jest zatem zgodne z podstawową zasadą wyrażoną w ustawie o rachunkowości, tj. zasadą wiarygodności (art. 4 ust. 1). Jednocześnie w § 4 rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r. oraz w § 5 rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r. wprost jest wyrażone, że określone w tych przepisach zasady dokonywania odpisów aktualizujących powinny zostać uwzględnione w zasadach (polityce) rachunkowości kasy dotyczących zasad ostrożności. Jak już Trybunał wskazywał, zasada ostrożności w praktyce jest realizowana

przez aktualizację wartości należności w postaci odpisu aktualizującego. Zakwestionowane przepisy precyzują zatem, w jaki sposób w polityce rachunkowości kas powinna być realizowana zasada ostrożności, do której stosowania, jako nadrzędnej zasady rachunkowości, są one zobowiązane. W ocenie Trybunału, zakwestionowane regulacje spełniają w tym zakresie jeden z konstytucyjnych wymogów stawianych przepisom wykonawczym, a mianowicie zostały wydane na podstawie ustawy o rachunkowości i są zgodne z jej założeniami, a zatem zostały wydane w celu jej realizacji. Nie dotyczą one także spraw, które nie byłyby bezpośrednio uregulowane w ustawie o rachunkowości. Jej rozdział 4 został bowiem poświęcony wycenie aktywów i pasywów oraz ustaleniu wyniku finansowego. Przepisy zawarte w tym rozdziale regulują m.in. ogólne zasady wyceny aktywów i pasywów (art. 28), zasady wyceny rzeczowych aktywów, trwałych i obrotowych, także w przypadku zakończenia działalności (art. 29 i art. 34), zasady wyceny środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych (art. 31-33), zasady wyceny i aktualizacji inwestycji oraz ujmowania instrumentów finansowych w księgach rachunkowych (art. 35, art. 35a), a także ogólne zasady aktualizacji należności i tworzenia rezerw na przyszłe zobowiązania (art. 35b, art. 35c). Kwestia tworzenia odpisów aktualizujących jest zatem uregulowana w art. 35b ustawy o rachunkowości. Tym samym zakwestionowane przepisy nie wykraczają poza materię ustawową. Wnioskodawcy zarzucają także, że zaskarżona regulacja wkracza w materię praw i obowiązków obywateli, która może być regulowana wyłącznie ustawą (uzasadnienie wniosku z 6 lutego 2013 r., s. 8). Z uzasadnienia zdaje się wynikać, że owe prawo obywateli, które miałyby naruszać przepisy rozporządzeń z 30 grudnia 2011 r. i 15 stycznia 2013 r., stanowi swoboda kas w kształtowaniu treści przyjętej przez nie polityki rachunkowości. Prawo to nie jest prawem obywatelskim, ponadto regulacja określająca zasady dokonywania odpisów aktualizujących nie uniemożliwia kasom swobodnego kształtowania ich polityki rachunkowości w granicach ustawowych, gdyż jest konkretyzacją ustawowej zasady ostrożności.

Twierdzenia wnioskodawców o dopuszczalności uregulowania w aktach wykonawczych wydanych na podstawie art. 81 ust. 2 pkt 10 i art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości wyłącznie kwestii natury techniczno-proceduralnej nie zostały natomiast poparte żadną argumentacją. W szczególności nie stanowi jej stwierdzenie, że upoważnienie sformułowane jest bardzo ogólnie i nie wskazuje, czego dotyczyć będą szczególne zasady rachunkowości, które zostaną określone w rozporządzeniu. Wnioskodawcy zwrócili uwagę, że jedynie przykładowo wskazano, iż wśród zagadnień znajdzie się określenie zakresu informacji dodatkowej, co w ich ocenie znaczy, że zakresem upoważnienia zostały objęte jedynie zagadnienia techniczne – „szczególne zasady rachunkowości w ścisłym znaczeniu tego pojęcia” (uzasadnienie wniosku z 6 lutego 2013 r., s. 4) – przy czym w uzasadnieniach nie zostało wyjaśnione, o jakie zasady konkretnie chodzi. Uzasadnienie zarzutu sugeruje wręcz, że wnioskodawcy widzą zasadniczy problem w treści upoważnień ustawowych (wskazuje na to m.in. stwierdzenie na s. 11 uzasadnienia wniosku z 6 lutego 2013 r., że zakwestionowane przepisy rozporządzeń nie miały dostatecznej podstawy prawnej do ich wydania, stąd ustawodawca projektuje zmianę w treści upoważnienia ustawowego przez upoważnienie Ministra Finansów do określenia, w ramach szczególnych zasad rachunkowości kas, zasad wyceny aktywów i pasywów, w tym tworzenia odpisów aktualizujących). Trybunał przypomina jednak, że upoważnienia ustawowe nie zostały przez wnioskodawców zakwestionowane lecz powołane jako wzorce kontroli. Z ich treści nie wynika natomiast, że w przepisach wykonawczych mają być uregulowane wyłącznie kwestie formalno-techniczne. Wniosku takiego nie można sformułować także na podstawie innych przepisów ustawy, a wręcz można wywieść, że, z uwagi na szeroki zakres podmiotowy ustawy o rachunkowości, szczególne zasady rachunkowości, w odniesieniu do poszczególnych podmiotów zobligowanych do jej stosowania, zostaną określone w aktach wykonawczych (zob. art. 81 ustawy o rachunkowości).

W ocenie Trybunału, określenie w zakwestionowanych przepisach zasad dokonywania odpisów aktualizujących przez kasy, nie wykracza poza zakres upoważnień zawartych w art. 81 ust. 2 pkt 10 i art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości, a tym samym nie narusza zasad wydawania rozporządzeń określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji nie została także naruszona zasada praworządności (art. 7 Konstytucji), gdyż Minister Finansów, wydając zakwestionowane przepisy, działał na podstawie i w granicach prawa.

9.2. Jeśli chodzi o stosunek zakwestionowanych przepisów do art. 35b ustawy o rachunkowości, należy zacząć od tego, że przepis ten, zawarty w powoływanym już rozdziale 4 ustawy o rachunkowości, jest związany z art. 28 ust. 1 pkt 7 tej ustawy, zgodnie z którym aktywa i pasywa wycenia się nie rzadziej niż na dzień bilansowy w taki sposób, że należności i udzielone pożyczki wycenia się w kwocie wymaganej zapłaty, z zachowaniem zasady ostrożności (z zastrzeżeniem, że należności i udzielone pożyczki zaliczone do aktywów finansowych, mogą być wyceniane według skorygowanej ceny nabycia, a jeżeli jednostka przeznacza je do sprzedaży w okresie do 3 miesięcy, to według wartości rynkowej lub inaczej określonej wartości godziwej; por. art. 28 ust. 1 pkt 7a ustawy o rachunkowości). Kwota wymaganej zapłaty w przypadku należności przeterminowanych oznacza

obowiązek naliczenia odsetek. Zachowanie ostrożności obliuguje zaś jednostkę do oceny ryzyka realizacji rozrachunków i utworzenia odpisów aktualizujących wartość należności, w przypadku gdy istnieje niepewność co do ich ściągальności. Sytuacje, w których jednostka powinna dokonać odpisów z tytułu utraty wartości należności oraz ich wysokość, określa art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości. Art. 35b ustawy o rachunkowości dotyczy ogólnych zasad dokonywania aktualizacji należności, które mają zastosowanie do wszystkich podmiotów objętych zakresem ustawy o rachunkowości. Mają one zatem uniwersalny charakter i nie uwzględniają specyfiki działalności poszczególnych podmiotów.

W kontekście rozpatrywanej sprawy szczególną rolę odgrywa art. 35b ust. 1 pkt 5 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym na należności przeterminowane lub nieprzeterminowane o znacznym stopniu prawdopodobieństwa nieściągalności, w przypadkach uzasadnionych rodzajem prowadzonej działalności lub strukturą odbiorców, dokonuje się odpisów aktualizujących w wysokości wiarygodnie oszacowanej kwoty odpisu, w tym także ogólnego, na nieściągalne należności. Przepis ten w odniesieniu do kas został doprecyzowany właśnie w zakwestionowanym § 4 rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r. oraz § 5 rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r. Należy także wskazać, na co zwrócił uwagę Minister Finansów w piśmie z 9 kwietnia 2013 r. (s. 7), że zawarta w powołanych przepisach wysokość procentowa dla minimalnych kryteriów ustalania odpisów aktualizujących na poziomie 35% podstawy dokonywania odpisów dla należności o okresie przeterminowania między 3 a 12 miesięcy oraz 100% podstawy dla należności przeterminowanych powyżej 12 miesięcy jest zgodna z wytycznymi WOCCU, do którego należy system kas. Ponadto nie mają one zastosowania do każdego kredytu czy pożyczki, lecz tylko i wyłącznie do tego zadłużenia, które przestało być spłacane przez kredytobiorcę lub pożyczkobiorcę.

Trybunał uznał, że zakwestionowane przepisy nie są sprzeczne z art. 35b ustawy o rachunkowości.

9.3. Art. 2 Konstytucji został, w ocenie wnioskodawców, naruszony:

– po pierwsze, w aspekcie wynikającej z niego zasady przyzwoitej legislacji, „która nie dopuszcza tworzenia przepisów, które z uwagi na istotę organizacji i działalności ich adresata nie będą mogły w stosunku do niego znajdować zastosowania, przepisów z założenia martwych” (s. 8 uzasadnienia wniosku z 6 lutego 2013 r., zob. także s. 10-11 uzasadnienia wniosku z 2 marca 2012 r.). Zdaniem wnioskodawców, taki charakter mają niektóre punkty § 5 rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r. i § 6 rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r., gdyż przewidują wyłączenie z obowiązku tworzenia odpisów aktywów, które nie występują w portfelach kas. Trybunał zwrócił przede wszystkim uwagę, że zarzuty zostały skonkretyzowane przede wszystkim we wniosku z 6 lutego 2013 r., dotyczącym rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r., i to w odniesieniu jedynie do czterech rodzajów zabezpieczeń (zawartych w punktach: 1, 3, 5 i 9) spośród dziesięciu wymienionych w § 5 rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r. i § 6 rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r. W ocenie Trybunału, obowiązujące przepisy, w szczególności przepisy ustawy z 5 listopada 2009 r., nie wykluczają możliwości pozyskiwania przez kasy kwestionowanych przez nie form zabezpieczeń. Nie są to zatem przepisy martwe i jako takie nie naruszają zasady przyzwoitej legislacji. Natomiast ocena, jak często zabezpieczenia te znajdują w praktyce zastosowanie w działalności kas, wykracza poza zakres kontroli konstytucyjnej;

– po drugie, zdaniem wnioskodawców, zakwestionowane przepisy naruszają wynikającą z art. 2 Konstytucji „zasadę proporcjonalności, czy też minimalizacji ingerencji prawotwórczej, zgodnie z którą to zasada ustawodawca nie powinien na obywateli nakładać więcej obowiązków niż jest to konieczne z punktu widzenia *ratio legis* aktu normatywnego, nie powinien ingerować w swobodę obywateli głębiej niż jest to niezbędne” (uzasadnienie wniosku z 2 marca 2012 r., s. 12, uzasadnienie wniosku z 6 lutego 2013 r., s. 9). Zarzut ten nie został poparty żadną argumentacją, poza stwierdzeniem, że niedopuszczalne jest, aby taka nadmierna ingerencja w swobodę obywateli dokonywana była w akcie rangi niższej niż ustawa. Niezależnie od tego braku, zdaniem Trybunału, zakwestionowana regulacja nie jest nadmierną ingerencją prawotwórczą, gdyż ma na celu zapewnienie rzetelności sprawozdań finansowych kas, a co za tym idzie – zapewnienie bezpieczeństwa gromadzonych w nich środków finansowych. Wnioskodawcy nie wykazali zaś, aby osiągnięcie tego celu było możliwe w inny, mniej dolegliwy dla kas sposób;

– po trzecie, we wniosku z 2 marca 2012 r. podniesiony został zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji w kontekście zbyt krótkiej *vacatio legis* przewidzianej w rozporządzeniu z 30 grudnia 2011 r., jeśli wziąć pod uwagę charakter i wagę zmian w polityce rachunkowości kas. Zgodnie z § 10 powołanego rozporządzenia weszło ono w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (tj. 28 stycznia 2012 r.) i miało zastosowanie po raz pierwszy do sprawozdań finansowych sporządzonych za rok obrotowy rozpoczynający się w 2012 r. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że przepisy określające termin wejścia w życie rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r. nie zostały wskazane przez wnioskodawcę jako przedmiot kontroli. Niezależnie od tego zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji w aspekcie zbyt krótkiej *vacatio legis* Trybunał uznał za bezzasadny. Termin 14 dni jest zgodny



z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, ze zm.). Ponadto ustawa o rachunkowości dopuszcza dokonywanie zamian zasad (polityki) rachunkowości w trakcie trwania roku obrotowego. Na podstawie art. 8 ust. 2 tej ustawy przyjmuje się, że wywierają one skutek od pierwszego dnia roku obrotowego, w którym zostały wprowadzone. W przypadku takim należy w sprawozdaniu finansowym jednostki za rok obrotowy, w którym zmiany te nastąpiły, podać przyczyny tych zmian, określić liczbowo ich wpływ na wynik finansowy oraz zapewnić porównywalność danych sprawozdania finansowego dotyczących roku poprzedzającego rok obrotowy, w którym dokonano zmian.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

#### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. U 2/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z 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 18 lutego 2014 r., sygn. akt U 2/12.

Moim zdaniem Trybunał Konstytucyjny powinien stwierdzić, że:

1) § 4 i § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 45; dalej: rozporządzenie z 30 grudnia 2011 r.) jest niezgodny z art. 35b i art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330; dalej: ustawa o rachunkowości) oraz z art. 92 ust. 1, art. 7, art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji;

2) § 5 i § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 99) jest niezgodny z art. 35b i art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości oraz z art. 92 ust. 1, art. 7, art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

Zdaniem wnioskodawców, zaskarżone przepisy są niezgodne z: 1) z art. 35b i art. 81 ust. 2 pkt 10 (art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d) ustawy o rachunkowości oraz 2) z art. 2, art. 7, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2 i art. 92 Konstytucji, ze względu na przekroczenie zakresu delegacji ustawowej przez uregulowanie w zakwestionowanych przepisach kwestii nieobjętych zakresem spraw przekazanych przez ustawodawcę do uregulowania w akcie wykonawczym.

W opinii wnioskodawców w wymienionym powyżej art. 81 ust. 2 pkt 10 (art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d) ustawy o rachunkowości, zawierającym upoważnienie do wydania rozporządzenia, jest mowa jedynie o szczególnych zasadach rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (dalej: kasy), obejmujących wyłącznie kwestie natury techniczno-proceduralnej; pomieszczone tam upoważnienie nie rozciąga się na kształtowanie polityki rachunkowości kas w zakresie wyceny ich aktywów i ustalania wyniku działalności. Zdaniem wnioskodawców, zakres wskazanego upoważnienia nie zezwala na wprowadzanie dla kas odmiennych od ogólnych zasad dokonywania odpisów aktualizujących, a jedynie dopuszcza określenie szczególnych zasad ich rachunkowości.

Jak stwierdził Trybunał w kwestionowanym przeze mnie wyroku, rozporządzenia zawierające kontrolowane przepisy zostały wydane na podstawie upoważnień ustawowych zawartych w:

– art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym minister właściwy do spraw finansów publicznych określi w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, szczególne zasady rachunkowości kas, w tym zakres informacji wykazywanych w informacji dodatkowej sprawozdania finansowego (rozporządzenie z 30 grudnia 2011 r.) oraz w

– art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym minister właściwy do spraw finansów publicznych określi w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego, szczególne zasady rachunkowości kas, w tym zakres informacji wykazywanych w sprawozdaniu finansowym (rozporządzenie z 15 stycznia 2013 r.).

Podkreślenia wymaga, że powyższy przepis (w obu jego wersjach) został wskazany wyłącznie jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie, nie został natomiast zakwestionowany w kontekście wzorca kontroli określonego w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Problem braku wytycznych wiążących przy określaniu treści rozporządzeń wydanych na podstawie delegacji zawartej w art. 81 ust. 2 pkt 10 (art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d) ustawy o rachunkowości, ze względu na związanie granicami wniosku (art. 66 ustawy o TK) nie podlegał zatem badaniu.

W mojej ocenie, w niniejszej sprawie, w stanowisku Prokuratora Generalnego z 19 września 2012 r. trafnie podniesiono, że zawarty we wskazanym powyżej przepisie ustawy o rachunkowości nakaz wydania rozporządzenia nie może zastąpić wytycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Treść przepisu ustawy o rachunkowości zawierającego upoważnienie do wydania przepisów wykonawczych dla kas ulegała zmianom.

Rozporządzenie z 30 grudnia 2011 r., którego § 4 i § 5 kwestionują wnioskodawcy, wydane zostało na podstawie art. 81 ust. 2 ustawy o rachunkowości, który do 27 października 2012 r. miał brzmienie następujące: „Art. 81 ust. 2. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi w drodze rozporządzenia: (...) 10) po zasięgnięciu opinii Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, szczególne zasady rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, w tym zakres informacji wykazywanych w informacji dodatkowej sprawozdania finansowego”.

Rozporządzenie z 15 stycznia 2013 r., którego § 5 i § 6 kwestionują wnioskodawcy, wydane zostało na podstawie art. 81 ust. 2 ustawy o rachunkowości w brzmieniu: „Art. 81 ust. 2. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi w drodze rozporządzenia: (...) 8) po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego: d) szczególne zasady rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, w tym zakres informacji wykazywanych w sprawozdaniu finansowym”.

Z użytego w obu wersjach powyższego przepisu wyrażenia „szczególne zasady” wynika, że ustawodawca chodziło o określenie specyficznych (specjalnych) dla kas zasad rachunkowości. Podkreślenia wymaga – na co trafnie zwrócili uwagę wnioskodawcy, jak również Prokurator Generalny – że ustawodawca posłużył się wyrażeniem „zasady szczególne”, a nie „zasady szczegółowe”.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

Art. 92 ust. 1 Konstytucji był wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że rozporządzenie jest aktem wykonawczym, wydanym na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. Oznacza to, że: 1) rozporządzenie powinno być wydane na podstawie wyraźnego, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, w celu wykonania ustawy (nie-dopuszczalne jest domniemanie kompetencji do wydania rozporządzenia); 2) akt ten nie może być sprzeczny z ustawą, na podstawie której został wydany, oraz z normami konstytucyjnymi, a także z wszelkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia; 3) jeżeli rozporządzenie ma określić tryb postępowania, to powinno to zrobić tak, aby zachowana była spójność z innymi przepisami wyższej rangi (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28 oraz z 8 stycznia 2013 r., sygn. K 38/12, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 1).

To, czy rozporządzenie jest aktem wykonawczym wobec ustawy, czy też ma charakter samoistny, jest determinowane przede wszystkim przez treść ustawowego upoważnienia do jego wydania. Upoważnienie to musi mieć charakter szczegółowy pod względem: 1) podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), 2) przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz 3) treściowym (musi określać wytyczne dotyczące treści aktu; por. wyrok z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120). Brak któregośkolwiek z tych elementów może samodzielnie przesądzać o niezgodności badanego upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok o sygn. K 38/12).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zakres materii, która może być przekazana ustawą do regulacji w rozporządzeniu, powinien być określony „poprzez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i dlatego nie zostały unormowane w niej wyczerpująco, a są niezbędne do realizacji norm ustawy” (por. wyrok o sygn. K 38/12 oraz powoływane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Minimalny stopień szczegółowości wytycznych zależy od regulowanej materii: „w niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych (...). W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca

dla regulacji wykonawczych. Nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego (...). Innymi słowy – możliwe jest też sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: im silniejsza regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. Przy czym minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki” (wyrok z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; stwierdzenia te powtarzają częściowo tezy wyroku z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; por. także wyrok o sygn. K 38/12).

Co do zasady, „ustawodawca nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w konstytucji. Wymienione sprawy muszą być regulowane bezpośrednio w ustawie” (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; teza powtórzona następnie m.in. w wyrokach z: 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3; 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62; 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97; por. także wyrok o sygn. K 38/12).

W mojej ocenie, w niniejszej sprawie, wytycznych nie sposób jest wywieść z pozostałych przepisów ustawy o rachunkowości; mają one bowiem charakter ogólny i odnoszą się generalnie do wszystkich podmiotów, do których adresowana jest ustawa.

Moim zdaniem wnioskodawcy trafnie wskazali we wniosku z 2 marca 2012 r., że upoważnienie, zawarte w art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy o rachunkowości, na mocy którego minister właściwy do spraw finansów publicznych określi w drodze rozporządzenia szczególne zasady rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, obejmuje „reguły o charakterze technicznym, decydujące o formalnej stronie rachunkowej prezentacji przez jednostkę zdarzeń gospodarczych podczas, gdy zaskarżone przepisy rozporządzenia dotyczą treści przyjmowanej przez jednostkę polityki rachunkowości w zakresie wyceny aktywów (wysokości odpisów aktualizujących należności z tytułu pożyczek i kredytów, czyli podstawowe aktywa spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych)”.

Trafnie również w stanowisku z 19 września 2012 r. podniósł Prokurator Generalny, że pojęcie: „szczególne zasady rachunkowości” nie obejmuje szczegółowych zasad i sposobu dokonywania odpisów aktualizujących wartość udzielonych pożyczek, tym bardziej, że kwestię tę reguluje ustawa o rachunkowości w art. 35b.

Rozporządzenie w sposób niedopuszczalny zmodyfikowało zatem w tym zakresie przepisy ustawy o rachunkowości.

We wniosku z 2 marca 2012 r. podkreślono, że § 4 ust. 1 rozporządzenia z 30 grudnia 2011 r., nakłada na kasy obowiązek utworzenia odpisów w wysokości nie niższej niż 35% z tytułu zmniejszenia wartości udzielonych pożyczek i kredytów, w tym niezapłaconych odsetek, jeśli zwłoka wynosi od trzech do dwunastu miesięcy. Odpis ten ma być tworzony w pełnej wysokości (w 100%) na należności, w których choćby jedna spłata zalega powyżej roku. Jest to uregulowanie zmieniające merytorycznie treść art. 35b ustawy o rachunkowości, który zawiera ogólną zasadę dokonywania odpisów aktualizujących należności z uwzględnieniem prawdopodobieństwa ich zapłaty. Przepis normuje także zasady tworzenia odpisów aktualizujących do wysokości należności nie objętej gwarancją lub innym zabezpieczeniem w odniesieniu do dłużników postawionych w stan likwidacji lub upadłości. W szczególności art. 35b ust. 1 pkt 2 ustawy nakłada obowiązek utworzenia odpisu aktualizującego w wysokości 100% należności tylko w sytuacji oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości, jeśli majątek dłużnika nie wystarcza na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego.

Powyższe rozporządzenie przewiduje wyłączenia z obowiązku tworzenia odpisów aktywów, które nie występują w portfelach kas (gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa lub rządu kraju członkowskiego OECD, Narodowego Banku Polskiego bądź innego banku centralnego kraju członkowskiego OECD, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego).

Zastosowanie wobec kas nieadekwatnych względem nich przepisów, odnoszących się do działalności banków, i zamieszczanie ich – bez merytorycznego uzasadnienia – w akcie wykonawczym, w istocie prowadzi do ograniczenia aktywności pożyczkowej kas, przy równoczesnym wzroście bilansowych kosztów ich działalności wywołanym tworzeniem nowych rezerw. Zdaniem wnioskodawców jest to przejaw swoistej dyskryminacji systemu Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych wobec banków, które mają przywilej zaliczania środków odprowadzanych na rezerwy do kosztów uzyskania przychodów. Zawarte w rozporządzeniu rozwiązania dotyczące pomniejszeń podstawy dokonywania odpisów są niezgodne z zasadą przyzwoitej legislacji, która nie dopuszcza tworzenia przepisów, które z uwagi na istotę organizacji i działalności ich adresata nie będą mogły w stosunku do niego znajdować zastosowania, a zatem przepisów z założenia martwych. O ile bowiem

w przypadku banków pomniejszenia takie, jakie wymienia § 5 rozporządzenia, mogą mieć zastosowanie, o tyle w przypadku kas w praktyce ich stosowanie nie będzie możliwe.

Moim zdaniem powyższe zarzuty należy w całości podzielić.

Na aprobatę zasługuje także ten fragment uzasadnienia wniosku z 2 marca 2012 r., w którym wnioskodawcy stwierdzają: „przepisy rozporządzenia, w zakresie w jakim regulują powyższą materię, pozostają w sprzeczności z art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy o rachunkowości, zawierającym upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia, które (zgodnie z treścią upoważnienia) powinno określać szczególne zasady rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, w tym zakres informacji wykazywanych w informacji dodatkowej sprawozdania finansowego albowiem wykraczają poza jej zakres przedmiotowy, w istocie regulując kwestie nie objęte zakresem spraw przekazanych przez ustawodawcę do uregulowania na poziomie aktu wykonawczego”.

W rzeczywistości kwestionowane przepisy rozporządzenia nakładają na spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe obowiązek dokonywania odpisów aktualizujących w sposób odmienny niż zostało to przewidziane w art. 35b ustawy o rachunkowości oraz przewidują w tym zakresie zasady analogiczne do działających w oparciu o odmienne podstawy prawne banków, dla których w tej materii obowiązuje odrębne rozporządzenie wydane na innej podstawie ustawowej, tj. na podstawie art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. c ustawy o rachunkowości (rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków; Dz. U. Nr 235, poz. 1589, ze zm.).

Z tych względów regulacje wprowadzone aktem wykonawczym, wydanym na podstawie art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy o rachunkowości, pozostają w sprzeczności z postanowieniami tej ustawy, a przez wydanie rozporządzenia z rażącym przekroczeniem zakresu upoważnienia w aspekcie przedmiotowym (zakresu spraw przekazanych do uregulowania), również z art. 92 Konstytucji.

Na marginesie dodać należy, że ustawodawca najwyraźniej sam spostrzegł wadliwość przepisu upoważniającego, polegającą na braku w nim wytycznych, skoro ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 613), która weszła w życie 12 czerwca 2013 r. zmodyfikował treść upoważnienia. Ma ono aktualnie następujące brzmienie: „Art. 81 ust. 2. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi w drodze rozporządzenia: (...) 8) po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego: (...) d) szczególne zasady rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, w tym:

- zakres informacji wykazywanych w sprawozdaniu finansowym,
- zasady wyceny aktywów i pasywów, w tym tworzenia odpisów aktualizujących,
- uwzględniając specyfikę działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych”.

Prokurator Generalny podczas rozprawy 18 lutego 2014 r. stwierdził, że przywołany powyżej przepis przez to, że zawiera wytyczne „specyficzne», czyli jakby właściwe dla SKOK-ów” powoduje, że jest „bliższy upoważnienia zgodnego z Konstytucją niż ten przepis, o którym mówimy”.

Z tych wszystkich przyczyn złożenie zdania odrębnego uznałem za konieczne.

13

**WYROK**  
z dnia 25 lutego 2014 r.  
**Sygn. akt SK 65/12\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Wojciech Hermeliński – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Mirosław Granat  
Stanisław Rymar  
Andrzej Rzepliński – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 25 lutego 2014 r., skargi konstytucyjnej Bogdana Reszki o zbadanie zgodności:

art. 256 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.):

1) w zakresie, w jakim operuje nieprecyzyjnymi zwrotami „nawołuje do nienawiści” oraz „inny totalitarny ustrój państwa”, z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) ponieważ operowanie przez ustawodawcę określeniami „nawołuje do nienawiści” oraz „inny totalitarny ustrój państwa” nie daje gwarancji jasnego i precyzyjnego określenia zakresu tego przepisu, stwarzając niebezpieczeństwo dla wolności słowa oraz wolności badań naukowych, z art. 54 ust. 1 i art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 256 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.), w części obejmującej zwrot „nawołuje do nienawiści”, jest zgodny z art. 42 ust. 1 i art. 2 oraz z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

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

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

UZASADNIENIE

I

1. Skarżący Bogdan Reszka (dalej: skarżący) w skardze konstytucyjnej z 23 sierpnia 2011 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 256 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.):

1) w zakresie, w jakim operuje nieprecyzyjnymi zwrotami „nawołuje do nienawiści” oraz „inny totalitarny ustrój państwa”, z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji,

\* Sentencja została ogłoszona dnia 4 marca 2014 r. w Dz. U. poz. 268.

2) ponieważ operowanie przez ustawodawcę określeniami „nawołuje do nienawiści” oraz „inny totalitarny ustrój państwa” nie daje gwarancji jasnego i precyzyjnego określenia zakresu tego przepisu, stwarzając niebezpieczeństwo dla wolności słowa oraz wolności badań naukowych, z art. 54 ust. 1 i art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji.

1.1. Skargę wniesiono na tle następującego stanu faktycznego:

Wyrokiem z 23 lutego 2010 r. (sygn. akt XV K 1340/07) Sąd Rejonowy w Białymstoku, XV Wydział Karny, uznał skarżącego za winnego publicznego nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych oraz znieważania grupy ludności z powodu przynależności narodowej, tj. czynu wypełniającego znamiona określone w art. 256 i art. 257 k.k. Sąd skazał skarżącego na mocy art. 256 k.k. w zbiegu z art. 257 w związku z art. 12 w związku z art. 11 § 2 k.k., a na mocy art. 257 w związku z art. 11 § 3 k.k. wymierzył mu karę 10 miesięcy pozbawienia wolności. Ponadto sąd na mocy art. 69 § 1 i 2 oraz art. 70 § 1 pkt 1 k.k. warunkowo zawiesił wykonanie orzeczonej wobec skarżącego kary pozbawienia wolności tytułem próby na dwa 2 lata. W uzasadnieniu wyroku Sąd Rejonowy wskazał, że artykuły prasowe autorstwa skarżącego nie są obiektywną i rzeczową analizą pewnego zjawiska. W ocenie Sądu Rejonowego, skarżący, przytaczając fragmenty tekstów piosenek i opatrując je swoim komentarzem, nawoływał do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych i rasowych oraz znieważał grupy ludności z powodu przynależności narodowej.

Od powyższego wyroku apelację wniósł obrońca skarżącego. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił obrazę przepisów postępowania i wniósł o uniewinnienie skarżącego od popełnienia zarzucanego mu czynu, ewentualnie uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Rejonowemu.

Wyrokiem z 19 maja 2011 r. (sygn. akt VIII Ka 475/10) Sąd Okręgowy w Białymstoku, VIII Wydział Karny Odwoławczy, zmienił wyrok Sądu Rejonowego m.in. w ten sposób, że: 1) w kwalifikacji prawnej oraz podstawie skazania skarżącego w miejsce art. 256 k.k. przyjął art. 256 § 1 k.k. oraz uzupełnił podstawę prawną skazania skarżącego o art. 4 § 1 k.k., 2) zwolnił skarżącego od kosztów sądowych za postępowanie pierwszoinstancyjne, 3) w pozostałym zaskarżonym zakresie wyrok utrzymał w mocy. W uzasadnieniu wyroku Sąd Okręgowy podzielił ustalenia sądu pierwszej instancji, że skarżący w swoich artykułach prasowych nawoływał do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych i rasowych oraz znieważał grupy ludności z powodu przynależności narodowej.

1.2. Skarżący podniósł, że występujący w art. 256 § 1 k.k. zwrot „nawołuje do nienawiści” jest niejasny, ponieważ nie wiadomo, czy chodzi tylko o nawoływanie do manifestowania nienawiści (bezpośrednie nawoływanie do nienawiści), czy również o wywoływanie nienawiści przez propagowanie negatywnych wypowiedzi o pewnych grupach osób (pośrednie nawoływanie do nienawiści). W praktyce ustalenie, czy popełniono przestępstwo nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość, uzależniona jest od oceny, czy zachowanie sprawcy, np. krytykującego przedstawicieli jakiejś nacji, łączyło się z zamiarem nawoływania do nienawiści, czy też było dopuszczalną krytyką albo neutralną prezentacją określonego zjawiska. Ponadto odróżnienie niechęci od nienawiści może nastęrczać organom ścigania i sądom wiele trudności, ponieważ trudno jest wskazać kryteria pozwalające na odróżnienie tych dwóch emocji. Niejasne jest również występujące w art. 256 § 1 k.k. wyrażenie „inny totalitarny ustrój państwa”, ponieważ nie daje gwarancji racjonalnego i jasnego określenia zakresu art. 256 § 1 k.k.

Z tych względów art. 256 § 1 k.k., w zakresie sformułowań „nawołuje do nienawiści” oraz „inny totalitarny ustrój państwa”, narusza wyrażoną w art. 42 ust. 1 Konstytucji zasadę *nullum crimen sine lege*, która jest najważniejszą zasadą współczesnego procesu karnego, chroniącego jednostkę przed arbitralnym posługiwaniem się represją karną przez organy państwowe. W szczególności w opinii skarżącego, art. 256 § 1 k.k. jest niezgodny z wynikającą z art. 42 ust. 1 Konstytucji zasadą *nullum crimen sine lege certa*. Zgodnie z tą zasadą ustawodawca musi formułować przepisy w taki sposób, aby ich odbiorca mógł je zrozumieć i ich przestrzegać. Zasada określoności i przejrzystości zakazu karnego może być naruszona przez niejasne stylistyczne sformułowanie przepisu albo przez użycie słów zaczerpniętych bez koniecznej potrzeby spoza języka potocznego. Najczęściej jednak nieokreśloność przestępstwa wynika z używania tzw. znamion ocennych, dopuszczających różne ich rozumienie, takich jak „nawoływanie do nienawiści” czy „inny totalitarny ustrój państwa”. W państwie praworządnym nie powinny obowiązywać przepisy karne, których ustawodawca nie potrafi sformułować dokładnie ani nie ma na to szans w drodze orzecznictwa Sądu Najwyższego. Ustawodawca nie może bowiem wymagać od obywatela uświadomienia sobie zakresu zakazu karnego i przestrzegania go, jeżeli sam nie jest w stanie określić wyraźnie jego granic.

1.3. Zdaniem skarżącego, wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji klauzula ogólna, ograniczająca zakres korzystania z konstytucyjnych wolności, winna mieć zastosowanie do wszystkich wolności i praw regulowanych przez Konstytucję, a więc także do zasady *nullum crimen sine lege*. Brak przejrzystego i zrozumiałego zredagowania art. 256 § 1 k.k. w zakresie użytych przez ustawodawcę zwrotów „nawołuje do nienawiści” oraz „inny totalitarny ustrój państwa” narusza zatem art. 31 ust. 3 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

1.4. Skarżący jako „pomocniczy” wzorzec kontroli wskazał również art. 2 Konstytucji, ponieważ względy demokratycznego państwa prawnego nakładają na ustawodawcę szczególny wymóg precyzji i dookreśloności prawa. Przepis ten został przywołany dla wzmocnienia i uzupełnienia argumentacji dotyczącej naruszenia gwarantowanej konstytucyjnie zasady przejrzystego i zrozumiałego zredagowania zakazu karnego.

1.5. Skarżący podkreślił, że istota problemu konstytucyjnego sprowadza się nie do oceny konstytucyjnej dopuszczalności penalizacji (kryminalizacji) propagowania faszystwu i totalitaryzmu, lecz do oceny poprawności konkretnego rozwiązania normatywnego, które zostało przyjęte na gruncie art. 256 § 1 k.k. Nadmierna restryktywność odpowiedzialności karnej, narzucającej, co najmniej pośrednio, ograniczenia wolności słowa – zwłaszcza wtedy gdy łączy się ze znaczącą swobodą oceny wyróżnionych znamion przestępstwa – może prowadzić do niedopuszczalnej ingerencji w sferę gwarantowanej wolności konstytucyjnej.

1.6. W ocenie skarżącego, użyte przez ustawodawcę określenia „nawołuje do nienawiści” oraz „inny totalitarny ustrój państwa” nie dają gwarancji jasnego i precyzyjnego określenia zakresu art. 256 § 1 k.k., co stwarza niebezpieczeństwo dla wolności słowa oraz wolności badań naukowych. Swobodna debata publiczna w państwie demokratycznym jest jednym z najważniejszych gwarantów wolności i swobód obywatelskich. Ochronie tej wartości służą gwarancje jednoznacznie sformułowane w art. 54 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Wolność słowa nie jest nieograniczona i nie podlega ochronie absolutnej. Konstytucja dopuszcza możliwość wygłaszania poglądów kontrowersyjnych i społecznie nieakceptowanych, a także chroni wolność publikowania wyników badań naukowych, w tym teorii błędnych lub fałszywych. W związku z tym publiczne wypowiedzi dotyczące zagadnień historycznych korzystają z ochrony gwarantowanej w art. 54 ust. 1 Konstytucji, nawet wówczas gdy wprowadzają niepokój i w odbiorze społecznym zasługują na potępienie. Zasada ta odnosi się do publikacji naukowych, ponieważ stanowią one szczególną formę wyrażania poglądów – chronioną przez art. 73 Konstytucji.

1.7. Zaskarżony przepis opiera się na przesłankach ocennych, relatywnych, niepoddających się pełnej obiektywizacji, co stwarza zagrożenie ingerencji w sferę wolności słowa w większym stopniu niż w wypadku rozwiązań opartych na jasnych i precyzyjnych sformułowaniach ustawowych. Wolność słowa jest wartością fundamentalną w demokratycznym państwie prawa i wszelkie ograniczenia na tym polu muszą mieć szczególnie mocno i jednoznacznie uzasadnione innymi wartościami konstytucyjnymi. Art. 256 § 1 k.k. w zaskarżonym zakresie nieproporcjonalnie ogranicza zarówno wolność słowa, jak i wolność badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników.

1.8. Ponadto skarżący podniósł, że sposób stosowania art. 256 k.k. przez prokuraturę jest niejednolity i nie opiera się na przejrzystych, wyraźnie określonych kryteriach. W sytuacjach zbliżonych lub podobnych dochodzi do wszczęcia postępowania karnego lub też do odmowy jego wszczęcia.

2. Marszałek Sejmu, w piśmie z 24 czerwca 2013 r., wniosła o stwierdzenie, że art. 256 § 1 k.k. w zakresie, w jakim posługuje się wyrażeniem „nawołuje do nienawiści”, jest zgodny z 1) art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji; 2) art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji.

Ponadto Marszałek Sejmu wniosła o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Marszałek Sejmu wskazała, że w związku z tym, iż skarżący został skazany za nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, tj. czynu zabronionego określonego w art. 256 § 1 k.k., to tylko w tym zakresie może być rozpoznana merytorycznie jego skarga konstytucyjna. Jednocześnie zachowania skarżącego nie można uznać za badania naukowe oraz ogłaszanie ich wyników.

2.2. Penalizacja (kryminalizacja) nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość stanowi realizację zobowiązań międzynarodowych Polski, w szczególności wynikających z 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), Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwartej do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r. (Dz. U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187) oraz decyzji ramowej Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych (Dz. Urz. UE L 328 z 6.12.2008, s. 55).

2.3. Penalizacja (kryminalizacja) tego zachowania chroni demokratyczny sposób funkcjonowania państwa i społeczeństwa, wolny od nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych oraz wyznaniowych. Ochrona ta ma zapewnić pokój społeczny i poszanowanie praw grup narodowościowych, rasowych lub wyznaniowych i bezwyznaniowych.

2.4. Odwołując się do rozumienia wyrażenia „nawołuje do nienawiści” w słownikach języka polskiego, doktrynie prawa karnego oraz orzecznictwie Sądu Najwyższego, Marszałek Sejmu wskazała, że nie jest ono niejasne czy niezrozumiałe. Co więcej, wyrażenie „nawołuje do nienawiści” jest dodatkowo zawężone i dookreślone, co nastąpiło przez kontekst normatywny, w jakim zostało zamieszczone. Ustawodawca penalizuje tylko publiczne nawoływanie do nienawiści i to na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość. Ponadto przestępstwo określone w art. 256 § 1 k.k. można popełnić tylko w zamiarze bezpośrednim. Tak więc wyrażenie „nawołuje do nienawiści” nie narusza wolności słowa chronionej przez art. 54 ust. 1 Konstytucji.

2.5. Marszałek Sejmu zwróciła również uwagę, że zarówno w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jak i doktrynie prawa karnego akcentuje się zawężającą interpretację znamion czynu zabronionego określonego w art. 256 § 1 k.k.

3. Prokurator Generalny, w piśmie z 12 lutego 2013 r., zajął stanowisko, że art. 256 § 1 k.k., w części obejmującej wyrazy „nawołuje do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych i rasowych”, jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

Ponadto Prokurator Generalny 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.) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Prokurator Generalny, nawiązując do orzecznictwa Trybunału, zwrócił uwagę, że przedmiotem skargi konstytucyjnej może być tylko przepis, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. W niniejszej sprawie sądy obu instancji uznały skarżącego za winnego publicznego nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych i rasowych oraz znieważania grupy ludności z powodu przynależności narodowej, tj. czynu wypełniającego znamiona określone w art. 256 § 1 i art. 257 k.k. Skoro zatem skarżący nie został skazany za propagowanie innego totalitarnego ustroju państwa, to treści normatywne wynikające z tej części art. 256 § 1 k.k. nie mogą być przedmiotem skargi konstytucyjnej, a postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Głównymi wzorcami kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie, z uwagi na zarzuty skarżącego, są art. 42 ust. 1 Konstytucji, wyrażający zasadę określoności przepisów karnych, i art. 2 Konstytucji, wyrażający ogólną zasadę określoności przepisów prawnych. Z kolei art. 54 ust. 1 Konstytucji, ustanawiający wolność wyrażania poglądów, i art. 73 Konstytucji, statuujący wolność badań naukowych, należy uznać za wzorce pomocnicze. Wynik kontroli zgodności art. 256 § 1 k.k., w części obejmującej wyrazy „nawołuje do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych i rasowych”, z art. 54 ust. 1 i art. 73 Konstytucji jest bowiem uzależniony od odpowiedzi na pytanie, czy zaskarżona regulacja spełnia wymogi określoności przepisów prawa karnego.

Prokurator Generalny, powołując się na wyrok Sądu Najwyższego oraz naukę prawa karnego, wyraził pogląd, że zarówno praktyka orzecznicza, jak i doktryna prawa wyjaśniają, jak należy interpretować użyty w art. 256 § 1 k.k. zwrot „nawołuje do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych i rasowych”. Stąd za bezzasadny, uznał zarzut skarżącego, że zaskarżona część art. 256 § 1 k.k. prowadzi do tak znaczących niejasności, że nie



mogą być one wyjaśnione nawet przez Sąd Najwyższy. Przesądza to o zgodności art. 256 § 1 k.k., w części obejmującej wyrazy „nawołuje do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych i rasowych”, z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, a także z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że zachowania, za które skarżący poniósł odpowiedzialność karną, nie były przez niego podejmowane w ramach badań naukowych, co ustaliły sądy obu instancji. Z tego powodu art. 73 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli, a więc art. 256 § 1 k.k., w części obejmującej wyrazy „nawołuje do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych i rasowych”, nie jest niezgodny z art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich, w piśmie z 29 stycznia 2013 r., poinformowała, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w sprawie niniejszej skargi konstytucyjnej.

## II

Na rozprawę 25 lutego 2014 r. stawili się pełnomocnik skarżącego, przedstawiciel Sejmu oraz Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymał stanowiska zajęte wcześniej na piśmie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot kontroli.

1.1. Skarga konstytucyjna Bogdana Reszki (dalej: skarżący) po wstępnym rozpoznaniu pod kątem spełnienia formalnych wymagań warunkujących nadanie jej biegu została przekazana do merytorycznego rozpoznania. Przed przystąpieniem do merytorycznej kontroli zarzutów zawartych w skardze konstytucyjnej, Trybunał ponownie sprawdza, czy w rozpatrywanej sprawie nie zachodzą przesłanki uniemożliwiające tę kontrolę. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału takie sprawdzenie konieczne jest na każdym etapie postępowania (zob. wśród wielu, postanowienia TK z: 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 47; 27 stycznia 2004 r., sygn. SK 50/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 6; 10 stycznia 2005 r., sygn. SK 14/02, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 10; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35 oraz 8 stycznia 2013 r., sygn. SK 17/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 10).

W związku z tym Trybunał musi najpierw rozważyć, czy wskazany w skardze konstytucyjnej przepis może być przedmiotem kontroli w trybie inicjowanym skargą konstytucyjną.

1.2. Skarżący w *petitum* skargi konstytucyjnej kwestionuje zgodność z Konstytucją art. 256 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k. albo kodeks karny z 1997 r.), w zakresie użytych przez ustawodawcę zwrotów „nawołuje do nienawiści” oraz „inny totalitarny ustrój państwa”, po czym w uzasadnieniu przedstawia argumenty świadczące o niekonstytucyjności art. 256 § 1 k.k., w którym występują wskazane zwroty. Z *petitum* skargi konstytucyjnej oraz jej uzasadnienia wynika zatem, że skarżący wnosi o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 256 § 1 k.k. w zakresie użytych przez ustawodawcę zwrotów „nawołuje do nienawiści” oraz „inny totalitarny ustrój państwa”, a nie całego art. 256 k.k.

### 1.3. Zaskarżony art. 256 § 1 k.k. ma następujące brzmienie:

„Kto publicznie propaguje faszystowski lub inny totalitarny ustrój państwa lub nawołuje do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

Ustawodawca w art. 256 § 1 k.k. penalizuje zatem dwa rodzaje zachowań: 1) publiczne propagowanie faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa lub 2) publiczne nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość.

1.4. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że skarga konstytucyjna stanowi środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, którego rozpatrzenie uwarunkowane zostało spełnieniem szeregu przesłanek, wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a uszczegółowionych w przepisach ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Interpretacja art. 79 ust. 1 Konstytucji

oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o TK prowadzi do wniosku, że przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko takie przepisy ustawy lub innego aktu normatywnego, które były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej. W skardze konstytucyjnej nie można skutecznie kwestionować zgodności z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego bez wcześniejszego ich zastosowania w konkretnej sprawie skarżącego. W odróżnieniu od wniosków kierowanych przez podmioty wyliczone w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, skarga konstytucyjna nie jest środkiem inicjowania tzw. kontroli abstrakcyjnej – realizowanej w oderwaniu od płaszczyzny stosowania kwestionowanych przepisów. W konsekwencji skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które były podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej (zob. wśród wielu, postanowienia TK z: 17 listopada 1999 r., sygn. SK 17/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 168; 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77; 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 6 lipca 2005 r., sygn. SK 25/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 83 oraz wyroki TK z: 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108 i 21 września 2011 r., sygn. SK 6/10, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 73).

1.5. Jak wynika z dołączonych do skargi konstytucyjnej wyroków, Sąd Rejonowy w Białymstoku 23 lutego 2010 r. uznał skarżącego za winnego publicznego nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych i rasowych oraz znieważania grupy ludności z powodu przynależności narodowej, tj. czynu wypełniającego znamiona określone w art. 256 i art. 257 k.k., i skazał go na mocy art. 256 w zbiegu z art. 257 w związku z art. 12 w związku z art. 11 § 2 k.k., a na mocy art. 257 w związku z art. 11 § 3 k.k. wymierzył mu karę 10 miesięcy pozbawienia wolności (sygn. akt XV K 1340/07). Sąd Okręgowy w Białymstoku, VIII Wydział Karny Odwoławczy, 19 maja 2011 r. zmienił wyrok Sądu Rejonowego m.in. w ten sposób, że w kwalifikacji prawnej oraz podstawie skazania skarżącego w miejsce art. 256 k.k. przyjął art. 256 § 1 k.k. oraz uzupełnił podstawę prawną skazania skarżącego o art. 4 § 1 k.k. (sygn. akt VIII Ka 475/10). Uzasadniając zmianę kwalifikacji prawnej przypisanych skarżącemu czynów oraz podstaw skazania, Sąd Okręgowy w Białymstoku stwierdził, że wynika ona z nowelizacji art. 256 k.k. ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 206, poz. 1589, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca), która weszła w życie 8 czerwca 2010 r., a więc już po wydaniu zaskarżonego wyroku. Zgodnie z art. 1 pkt 28 ustawy nowelizującej dotychczasowy art. 256 k.k. oznaczony został jako art. 256 § 1 k.k. oraz dodane zostały § 2, 3 i 4).

1.6. Sądy obu instancji zakwalifikowały czyn skarżącego jako publiczne znieważanie grupy ludności z powodu przynależności narodowej oraz nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych i rasowych. Podstawą prawną ich orzeczeń nie była zatem część art. 256 § 1 k.k. penalizująca publiczne propagowanie faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa. Przedmiotem skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie może być zatem tylko ta część art. 256 § 1 k.k., w której ustawodawca jako czyn zabroniony określił publiczne nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych i rasowych, ponieważ to właśnie ona stanowiła podstawę prawną ostatecznego orzeczenia o konstytucyjnych prawach i wolnościach skarżącego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

1.7. Konkludując, Trybunał stwierdza, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 256 § 1 k.k., w części obejmującej zwrot „nawołuje do nienawiści”. W pozostałym zakresie Trybunał, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umarza postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku z powodu uchybień formalnym warunkom dopuszczalności rozpoznania skargi (art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

## 2. Problem konstytucyjny.

2.1. Skarżący, uzasadniając w skardze, w jaki sposób zostały naruszone jego wolności lub prawa, skoncentrował się przede wszystkim na zarzucie niekonstytucyjności art. 256 § 1 k.k., w części obejmującej zwrot „nawołuje do nienawiści”, ze względu na to, że jest on nieprecyzyjny i niejasny. Zdaniem skarżącego, przez nawoływanie do nienawiści należy rozumieć nawoływanie do określonej emocji. Nie jest jednak jasne, czy chodzi tylko o nawoływanie do manifestowania nienawiści, czy również o wywoływanie nienawiści przez propagowanie negatywnych wypowiedzi o pewnych grupach osób. W praktyce odróżnienie niechęci od nienawiści może przysparzać problemów organom ścigania i sądom, ponieważ trudno wskazać kryteria pozwalające odróżnić te emocje. Skarżący podkreślił, że „istota problemu konstytucyjnego sprowadza się nie do oceny konstytucyjnej dopuszczalności penalizacji przestępstwa propagowania faszyzmu i totalitaryzmu, lecz do oceny poprawności

konkretnego rozwiązania normatywnego, które zostało przyjęte na gruncie art. 256 § 1 k.k.” (s. 10 skargi). Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżący nie kwestionuje również konstytucyjności dopuszczalności penalizacji (kryminalizacji) nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość, lecz użycie przez ustawodawcę nieprecyzyjnego i niejasnego zwrotu językowego w prawie karnym „nawołuje do nienawiści”.

2.2. Ponadto skarżący wskazał, że nieprecyzyjność i niejasność art. 256 § 1 k.k. „może w praktyce utrudniać korzystanie z wolności słowa, kiedy ustalenie, czy miało miejsce przestępstwo zależy od oceny, czy zachowanie się sprawcy, np. krytykującego przedstawicieli jakiejś nacji, łączyło się z zamiarem nawoływania do nienawiści, czy też było dopuszczalną krytyką albo neutralną prezentacją określonego zjawiska” (zob. s. 6 skargi). Zdaniem skarżącego, „operowanie przez ustawodawcę określeniami «nawołuje do nienawiści» oraz «inny totalitarny ustrój państwa» nie daje gwarancji jasnego i precyzyjnego określenia zakresu tego przepisu, stwarzając niebezpieczeństwo dla wolności słowa oraz wolności badań naukowych” (s. 10 skargi). Zaskarżona regulacja opiera się „na przesłankach ocennych, relatywnych, niepoddających się pełnej obiektywizacji, stwarza zagrożenie ingerencji w sferę wolności wypowiedzi w większym stopniu niż w wypadku rozwiązań opartych na jasnych i precyzyjnych sformułowaniach ustawowych” (s. 13 skargi). Zdaniem skarżącego, oceniając przesłankę konieczności w państwie demokratycznym w odniesieniu do zaskarżonego przepisu, nie można abstrahować od praktyki prokuratury, która jest niejednolita i nie opiera się na przejrzystych, wyraźnie określonych kryteriach. W sytuacjach zbliżonych lub podobnych dochodzi do wszczęcia postępowania karnego lub też do odmowy jego wszczęcia. Taka praktyka nie tylko nie sprzyja budowaniu autorytetu instytucji publicznych państwa prawa, ale wręcz może prowadzić do obniżania tego autorytetu przez stosowanie nierównej miary, a w konsekwencji wyróżniania określonych osób lub grup osób jako silniej chronionych niż inne podmioty działające w sferze publicznej (zob. s. 14 skargi). Zaskarżony przepis jest nieproporcjonalny, ponieważ żadne z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie uzasadniają tu ingerowania w sferę gwarantowanych konstytucyjnie wolności i praw (zob. s. 15 skargi).

2.3. Przedstawione przez skarżącego wyjaśnienie, w jaki sposób zostały naruszone jego wolności lub prawa, dowodzi, że istotą problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie jest ocena, czy ustawodawca mógł użyć w art. 256 § 1 k.k. zwrotu niedookreślonego i jednocześnie nieostrego, jakim jest znamię „nawołuje do nienawiści”. Zarzut niezgodności art. 256 § 1 k.k., w części obejmującej zwrot „nawołuje do nienawiści”, z wolnością słowa (art. 54 ust. 1 Konstytucji) oraz wolnością badań naukowych (art. 73 Konstytucji) jest pochodny wobec zarzutu niezgodności zaskarżonej regulacji z zasadą określoności przepisów prawa karnego (art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji). Naruszenia wolności słowa oraz wolności badań naukowych przez ustawodawcę skarżący upatruje bowiem w niejasności i nieprecyzyjności zwrotu „nawołuje do nienawiści”.

2.4. Powyższy wniosek uzasadnia także sposób sformułowania *petitum* skargi konstytucyjnej, w którym skarżący domaga się kontroli konstytucyjności art. 256 k.k. z: „1) art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim operuje nieprecyzyjnymi zwrotami «nawołuje do nienawiści» oraz «inny totalitarny ustrój państwa»; 2) art. 54 ust. 1 i art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji, ponieważ operowanie przez ustawodawcę określeniami «nawołuje do nienawiści» oraz «inny totalitarny ustrój państwa» nie daje gwarancji jasnego i precyzyjnego określenia zakresu tego przepisu, stwarzając niebezpieczeństwo dla wolności słowa oraz wolności badań naukowych”.

### 3. Wzorce kontroli.

3.1. Jako wzorce kontroli zaskarżonej regulacji skarżący wskazał art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji oraz art. 54 ust. 1 i art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

3.2. Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, na skarżącym ciąży obowiązek wskazania nie tylko, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ale również określenia, w jaki sposób zostały one naruszone. Jednocześnie wskazanie konstytucyjnych wolności lub praw jako wzorców kontroli oraz sposobu ich naruszenia współwyznacza granice skargi konstytucyjnej, którymi Trybunał jest związany na mocy art. 66 ustawy o TK. Brak uzasadnienia, w jaki sposób zostały naruszone konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego, stanowi uchybienie formalnym wymaganiom dopuszczalności rozpoznania skargi i skutkuje umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.3. O ile skarżący wyjaśnił, że ustawodawca, używając zwrotów niejasnych i nieprecyzyjnych, naruszył art. 42 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji, to nie określił, w jaki sposób został naruszony art. 31 ust. 3 Konstytucji, wskazany w *petitum* skargi jako wzorzec związkowy. W szczególności nie spełnia warunku określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw przytoczenie tylko treści przepisu konstytucyjnego, tak jak to zrobił skarżący (zob. s. 9 skargi). Z tej racji Trybunał postanawia na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzyć postępowanie w zakresie kontroli zaskarżonego przepisu z art. 31 ust. 3 Konstytucji jako związkowym wzorcem kontroli z art. 42 ust. 1 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

3.4. Podobnie w odniesieniu do drugiej grupy wskazanych w *petitum* skargi wzorców, skarżący wyjaśnił sposób naruszenia art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale nie uczynił tego co do art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji powołanego jako związkowy zarówno z art. 54 ust. 1 Konstytucji, jak i art. 73 Konstytucji. Nie spełnia wymogu przedstawienia sposobu naruszenia art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji lakoniczne zdanie na końcu skargi, że „Powyższe rozważania należy odnieść również do art. 73 Konstytucji”. Skarżący nie wyjaśnił nadto sposobu naruszenia art. 2 Konstytucji, ograniczając się do podkreślenia, że wolność słowa jest wartością fundamentalną w państwie demokratycznym (zob. s. 11, 12 i 13 skargi). Z tych przyczyn Trybunał postanawia na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzyć postępowanie w zakresie kontroli zaskarżonego przepisu z art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji jako związkowym wzorcem zarówno z art. 54 ust. 1 Konstytucji, jak i art. 73 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

3.5. Konkludując, Trybunał stwierdza, że wzorcami kontroli konstytucyjności art. 256 § 1 k.k., w części obejmującej zwrot „nawołuje do nienawiści”, są w niniejszym postępowaniu art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

#### 4. Zasada określoności przepisów prawa karnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

4.1. W związku z tym, że istota problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie dotyczy stwierdzenia, czy ustawodawca mógł użyć w art. 256 § 1 k.k. zwrotu niedookreślonego i jednocześnie nieostrego, jakim jest znamię „nawołuje do nienawiści”, Trybunał uznaje za właściwe przypomnienie standardów konstytucyjnych wynikających z zasady określoności przepisów prawa karnego odkodowanych z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji w swoim orzecznictwie.

4.2. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału z konstytucyjnej zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochroną zaufania do państwa i prawa. Naruszeniem wymagań konstytucyjnych dotyczących poprawnej legislacji jest w szczególności niejasny i nieprecyzyjny tekst przepisu (zob. wyroki TK z: 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13; 20 kwietnia 2004 r., sygn. K 45/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 30; 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32; 21 kwietnia 2009 r., sygn. K 50/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 51; 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79). Niejasny i nieprecyzyjny przepis rodzi bowiem niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, a także stwarza organom stosującym prawo pole dowolności działania, co istotnie zwiększa ryzyko bezpodstawnego stosowania sankcji.

4.3. W wyroku z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09 (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138, cz. III, pkt 6.2.) Trybunał, orzekając w pełnym składzie, stwierdził, że „norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu”.

4.4. Ponadto Trybunał stwierdził, że kontrola konstytucyjności kwestionowanego przepisu z powodu jego niedookreśloności wymaga przeprowadzenia tekstu określoności prawa, na który składają się trzy kryteria: 1) precyzyjność regulacji prawnej, 2) jasność przepisu oraz 3) jego legislacyjna poprawność. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jasność przepisu oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Z kolei poprawność przepisu wiąże się z wymogami co do technicznej strony legislacji i ma wtórny charakter wobec dwóch pierwszych kryteriów (tamże).

4.5. Zasada określoności przepisów prawnych jest krytycznie ważna dla przepisów prawa karnego. Ustrojodawca przesądził to bezpośrednio w art. 42 ust. 1 Konstytucji, który stanowi:

„Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego”.

4.6. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że art. 42 ust. 1 Konstytucji wyraża fundamentalną zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori*, która jest jedną z najważniejszych, odwiecznych gwarancji wolności człowieka. Zasada ta zapewnia jednostce ochronę przed samowolą państwa. W państwie prawa 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.

4.7. Poszanowanie przez ustawodawcę fundamentalnej zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori* 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 (dalej: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka); 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; dalej: Pakt) oraz Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007 r.).

4.8. Zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori* wyrażały 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.; dalej: kodeks karny z 1932 r.) i ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 13, poz. 94, ze zm.; dalej: kodeks karny z 1969 r.). Zasada ta jest również fundamentem obowiązującego kodeksu karnego z 1997 r.

W. Makowski, wyjaśniając sens zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege*, pisał:

„Ten absolutny charakter ustawy jest warunkiem ładu społecznego, gwarancją dla obywatela, że w granicach, przez ustawę karną niezastrzeżonych, może się on poruszać swobodnie i że, gdyby wszedł w kolizję z nakazami ustawy karnej, nie mogą go spotkać inne skutki, oprócz określonych przez ustawę. Stąd Liszt nazywa ustawę karną magna charta przestępców. Albowiem przedmiotem karzącej represji może być tylko taki czyn, który ustawa wyraźnie określa, sama zaś represja odpowiadać musi formom, również w ustawie oznaczonym” (*Prawo karne. Część ogólna. Wykład porównawczy prawa karnego austriackiego, niemieckiego i rosyjskiego obowiązującego w Polsce*, Warszawa-Lublin-Łódź-Poznań-Kraków 1924, s. 98).

Będący wzorem dla późniejszych polskich kodeksów karnych art. 1 kodeksu karnego z 1932 r. stanowił:

„Odpowiedzialności karnej ulega ten, kto dopuszcza się czynu, zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”.

Komentując ten przepis J. Makarewicz zauważył:

„Skazanie obywatela i wymierzenie kary jest dopuszczalne tylko na zasadzie obowiązującej ustawy (poprzednio ogłoszonej). To kategoryczne stwierdzenie odpowiada stanowisku nowożytnego prawa karnego w związku z ujęciem kodeksu karnego jako magna charta obywatela w dziedzinie konfliktów z interesami społeczeństwa: nie można karać za czyn najbardziej nawet społecznie szkodliwy, jeżeli społeczeństwo przed jego spełnieniem karą nie groziło, nie nadało mu znamion czynu karygodnego, przestępstwa. Stwierdzenie tego zasadniczego stanowiska kodeksu

polskiego i podkreślenie tej przewodniej myśli odbija od tego typu ustawodawstwa, które skłonne jest do nadmiernie elastycznego stosowania kodeksu karnego” (*Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1935, s. 43).

Przytoczone poglądy obu współtwórców kodeksu karnego z 1932 r. Trybunał uważa za wyznaczające podstawy współczesnego rozumienia zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori*.

4.9. Jedną z zasad szczegółowych, wynikającą z zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori*, jest zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*, która nakazuje ustawodawcy określać czyny zabronione pod groźbą kary w sposób dostatecznie jasny i precyzyjny (maksymalnie precyzyjny, dokładny).

4.10. Interpretując art. 42 ust. 1 Konstytucji, Trybunał w wyroku z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97, cz. III, pkt 4) stwierdził, że zasada *nullum crimen sine lege certa* nakazuje „ustawodawcy takie wskazanie czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno dla adresata normy prawnokarnej, jak i organów stosujących prawo i dokonujących «odkodowania» treści regulacji w drodze wykładni normy prawa karnego nie budziło wątpliwości to, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona. Skoro bowiem ustawa wprowadza sankcję w przypadku zachowań zabronionych, nie może pozostawiać jednostki w nieświadomości czy nawet niepewności co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą takiej sankcji. (...) W istocie zatem norma prawnokarne może mieć charakter odsyłający, wykluczyć natomiast należy niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu tej normy, które pozwalałoby na dowolność w jej stosowaniu przez właściwe organy władzy publicznej czy na «zawłaszczanie» przez te organy pewnych sfer życia i penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego. Stwarzać to może bowiem nie tylko wskazany już stan niepewności po stronie jednostki co do zakresu zachowań dozwolonych i niedozwolonych, lecz również w sposób sprzeczny z konstytucyjną zasadą państwa prawa prowadzić może do dowolności orzekania i w skrajnych przypadkach może stanowić niebezpieczne narzędzie nacisku aparatu państwowego na obywateli. Wszystko to składa się na tzw. samowolę państwa, która w demokratycznym państwie prawa nie jest dopuszczalna (...). Konstytucja w art. 42 ust. 1 stanowi o «czynnie zabronionym». Chodzi zatem o konkretne (skonkretyzowane) zachowanie, jakie można przypisać pewnej jednostce. Jakkolwiek zachowanie to może polegać na różnych aktach (działaniu, zaniechaniu), nie budzi wątpliwości, iż na gruncie wspomnianego przepisu konieczne jest precyzyjne jego wskazanie (dookreślenie). W konsekwencji jakiegokolwiek wskazanie ogólnikowe, umożliwiające daleko idącą swobodę interpretacji co do zakresu znamion czynu zabronionego czy pewnego typu kategorii zachowań, nie może być traktowane jako spełniające wymóg określoności na gruncie art. 42 ust. 1 Konstytucji”.

4.11. Zbliżone stanowisko prezentowane jest w nauce prawa karnego, np. L. Gardocki wskazuje, że „w państwie praworządnym nie powinny obowiązywać przepisy karne, których ustawodawca nie potrafi sformułować dokładnie ani nie ma na to szans w praktyce orzeczniczej. Ustawodawca nie może bowiem wymagać od obywatela uświadomienia sobie zakresu zakazu karnego i przestrzegania go, jeżeli sam nie jest w stanie określić wyraźnie jego granic” (L. Gardocki, *Prawo karne*, wyd. 9, Warszawa 2003, s. 16).

4.12. Jednocześnie Trybunał stwierdzał, że nawet najdalej idące wymagania określoności, stawiane przez Konstytucję ustawodawcy, nie wykluczają całkowicie możliwości użycia w przepisach prawnych zwrotów językowych niedookreślonych lub ocennych. W uchwale z 6 listopada 1991 r., sygn. W 2/91 (OTK w 1991 r. poz. 20, cz. IV, pkt 5) Trybunał orzekł, że „posługiwanie się w prawie (...) pojęciami nieostrymi nie można *a priori* traktować jako uchybienia legislacyjnego. Często bowiem skonstruowanie określonej normy prawnej przy ich pomocy stanowi jedyne rozsądne wyjście. Na straży właściwego zastosowania takiej normy stoją przede wszystkim normy procesowe, nakazujące wykazanie przesłanek, jakie legły u podstaw zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej przy użyciu tego rodzaju nieostrego pojęcia”.

4.13. W wyroku z 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05 (OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91, cz. III, pkt 2.4) Trybunał uznał, że „zasada określoności ustawy karnej nie wyklucza (...) posługiwanie się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi lub ocennymi, jeśli ich desygnaty można ustalić (...)”.

Rozwijając tę tezę, Trybunał zaznaczył, że „sam kodeks karny operuje licznymi zwrotami niedookreślonymi, które nie mają wyłącznie na celu oznaczenia kwalifikowanej postaci przestępstwa. Wystarczy wskazać na art. 218 § 1 k.k. – mówiący o oddziaływaniu «złośliwym», art. 304 k.k. – mówiący o «przymusowym położeniu», art. 311 k.k. – «istotne znaczenie», gdzie użycie takich zwrotów determinuje same znamiona czynu karalnego. Znaczenie tych określeń nie jest jednak ustalane w próżni prawnej, co mogłoby rodzić niepewność, lecz poprzez analizę

dorobku doktryny, a zwłaszcza orzecznictwa sądowego, które autorytatywnie usuwa istniejące obiektywnie wątpliwości”.

4.14. Trybunał w obecnym składzie w pełni podziela rozstrzygnięcia w powyższych sprawach i zwraca uwagę, że już w art. 1 § 2 k.k. w brzmieniu: „Nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma”, współwyznaczającym ustawową definicję przestępstwa, ustawodawca posługuje się zwrotami niedookreślonymi i jednocześnie nieostrymi, które wymuszają rozstrzygnięcie – w przypadkach granicznych – przez prokuratora oraz sędziego – co znaczy w konkretnych okolicznościach: „społeczny”, co znaczy „szkodliwy” albo co znaczy „znikomy”, i to biorąc pod uwagę konieczne interakcje, jakie zachodzą między tymi pojęciami i jakie należy wziąć pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o wszczęciu sprawy karnej, o skierowaniu aktu oskarżenia i, w końcu, o stwierdzeniu w wyroku, czy przedmiotem rozpatrywanej sprawy był czyn przestępny, czy też zachowanie prawno-karnie obojętne.

4.15. Trybunał stwierdził również, że znaczenie zwrotów niedookreślonych – szczególnie w wypadku prawa karnego – nie może być ustalane arbitralnie *ad casu* przez organy państwa, a użycie zwrotu niedookreślonego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ decydujący o tym wypełnieniu (zob. wyrok z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2, cz. III, pkt 5).

4.16. Dla używania zwrotów niedookreślonych w ogóle i w prawie karnym w szczególności znaczenie ma także konstatacja Trybunału w wyroku z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90, cz. III, pkt 3) o przepisie prawa podatkowego, że: „niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany», przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo – jak to ma miejsce w przypadku kontroli prewencyjnej – takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednolitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu”.

4.17. W wyroku z 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08 (OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 50, cz. III, pkt 5.3.) Trybunał, podsumowując doktrynę orzeczniczą, stwierdził, że „nakazu określoności (*nullum crimen sine lege*) nie spełnia przepis ustawy karnej wówczas, gdy adresat normy prawnokarnej nie jest w stanie zrekonstruować, jedynie na jego podstawie, zasadniczych znamion czynu zabronionego. Przepis ustawy karnej musi stwarzać podmiotowi odpowiedzialności karnej realną możliwość takiej rekonstrukcji prawnokarnej konsekwencji zachowania. Jeśli wynik tego testu jest pozytywny, to dany przepis prawa represyjnego jest zgodny z zasadami *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa*”.

4.18. W wyroku z 19 lipca 2011 r., sygn. K 11/10 (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 60, cz. III, pkt 4.1.6) Trybunał sformułował pięć wymogów, jakie muszą spełniać przepisy prawa karnego, by były zgodne z zasadą *nullum crimen sine lege certa*:

- „1) przepis prawa karnego powinna cechować precyzyjność, jasność oraz legislacyjna poprawność;
- 2) adresat normy prawnokarnej powinien być w stanie zrekonstruować, jedynie na podstawie określających ją przepisów, a więc z zastosowaniem wyłącznie językowych reguł wykładni, zasadnicze znamiona czynu zabronionego;
- 3) jednostka nie powinna być w stanie niepewności co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony;
- 4) norma karna powinna wskazywać w sposób jednoznaczny zarówno osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego, jak i rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu;

5) użycie zwrotów niedookreślonych lub wieloznacznych w obszarze prawa karnego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ państwa”.

4.19. Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy szczególnie istotne są następujące ustalenia wynikające z przedstawionych judykatów Trybunału dotyczących zasady określoności przepisów prawa karnego:

Po pierwsze, zasada ta nie wyklucza posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi lub nieostrymi w prawie karnym, jeśli ich desygnaty można ustalić za pomocą przyjmowanych w naszej kulturze prawnej językowych reguł wykładni.

Po drugie, znaczenie zwrotów niedookreślonych lub nieostrych w prawie karnym nie może być ustalane arbitralnie *ad casu* przez organy państwa.

Po trzecie, użycie zwrotów niedookreślonych lub nieostrych w prawie karnym wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania takich zwrotów konkretną treścią przez organy państwa.

Po czwarte, niejasność przepisu prawa karnego może uzasadniać jego trybunalską derogację, o ile jest tak głęboka, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć środkami służącymi eliminowaniu niejednorodności stosowania prawa, takimi jak kontrola instancyjna czy podejmowanie uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne przez Sąd Najwyższy.

#### 5. Znaczenie zwrotu „nawołuje do nienawiści” użytego w art. 256 § 1 k.k.

##### 5.1. Znaczenie zwrotu „nawołuje do nienawiści” w ogólnym (powszechnym) języku polskim.

5.1.1. Trybunał stwierdza, że użyty w art. 256 § 1 k.k. zwrot „nawołuje do nienawiści” jest niedookreślony i zarazem nieostry. Niedookreśloność jakiegoś zwrotu językowego oznacza, że ma on niewyraźną treść. Może to przejawiać się w tym, że użytkownik określonego języka nie potrafi wskazać pełnego zespołu cech składających się na treść danego zwrotu, a w relacji do języka w tym, że treść słownikowa danego zwrotu jest niepełna, a nie stanowi zarazem zespołu konstytutywnego cech lub też stanowi zespół konstytutywny cech, ale któraś z cech tego zespołu jest niediagnostyczna.

5.1.2. Nieostrość nazw polega na tym, że mimo zapoznania się z cechami danych przedmiotów nie o każdym z nich potrafimy orzec, czy jest on, czy nie jest desygнатem określonej nazwy, zatem czy wchodzi do jej aktualnego zakresu, czy nie wchodzi. Nazwa może być nieostrą dla kogoś albo może być nieostrą w danym języku (na temat zwrotów niedookreślonych i nieostrych w tekście prawnym zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012, s. 172-180).

5.1.3. We współczesnych słownikach języka polskiego słowu „nawoływać” przypisuje się kilka znaczeń. Uwzględniając kontekst, w jakim występuje zwrot „nawołuje do nienawiści” w art. 256 § 1 k.k., należy uznać, że słowo „nawoływać” znaczy:

– „wzywać do czego[ś]; zachęcać, nakłaniać” (*Słownik języka polskiego*, tom IV, red. W. Doroszewski, Warszawa 1963, s. 1273; *Nowy słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 2002, s. 508; *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, Warszawa 2006, s. 870),

– „apelować o coś; zachęcać do czegoś” (*Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, tom 23, red. H. Zgólkowa, Poznań 1999, s. 125-126),

– „wzywać do czegoś” (*Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2006, s. 494).

Słowu „nienawiść” współczesne słowniki języka polskiego przypisują tylko jedno znaczenie:

– „uczucie silnej wrogości, niechęci do kogo[ś] (czego[ś])” (*Słownik języka polskiego*, tom V, red. W. Doroszewski, Warszawa 1963, s. 113; *Nowy słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 2002, s. 523; *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2006, s. 507; *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, Warszawa 2006, s. 933),

– „uczucie silnej wrogości, niechęci, odrazy do kogoś lub czegoś, często łączące się z chęcią odwetu, zemsty na kimś lub na czymś, pragnieniem zniszczenia kogoś lub czegoś” (*Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, tom 23, red. H. Zgólkowa, Poznań 1999, s. 421).

5.1.4. Jeżeli uwzględnić, że przyimek „do” w jednym ze znaczeń „wraz z użytym po nim rzeczownikiem komunikuje cel czynności, o której mowa w zdaniu” (*Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, Warszawa 2006, s. 622), to zwrot „nawołuje do nienawiści”, na gruncie art. 256 § 1 k.k., znaczy „wzywać, zachęcać, nakłaniać do uczucia silnej niechęci, wrogości do kogoś”. Tak ustalone znaczenie zwrotu „nawołuje do nienawiści” w ogólnym (powszechnym) języku polskim nadal pozostaje niedookreślone i nieostre, ponieważ



cecha „silnej niechęci, wrogości do kogoś” nie jest cechą diagnostyczną. Nie wiadomo bowiem, jak określić, czy niechęć jest silna, czy też nie.

## 5.2. Znaczenie zwrotu „nawołuje do nienawiści” w nauce prawa karnego.

5.2.1. Komentatorzy kodeksu karnego z 1997 r. przyjmują, że „nawoływanie do nienawiści” jako znamię czynu zabronionego określonego w art. 256 § 1 k.k. oznacza:

– „nakłanianie (podżeganie), skierowane do większej, bliżej nieokreślonej liczby osób. Celem przestępnego działania jest sianie nienawiści, przez którą rozumie się wrogość prowadzącą do konfliktów między grupami ludności na tle wyżej wymienionych różnic” (A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 553);

– „zachowanie polegające na sianiu nienawiści, czyli uczucia silnej niechęci, wrogości do powyższych osób” (E. Pływaczewski, A. Sakowicz, *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do artykułów 222-316*, red. A. Wąsek, R. Zawłocki, Warszawa 2010, s. 489).

– „sianie nienawiści, czyli silnej niechęci, wrogości do innej osoby czy osób. Nawoływanie to namawianie, zachęcanie, skłanianie, podburzanie, podżeganie, bez względu na to, czy nawoływanie odniosło skutek” (M. Mozgawa, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2013, s. 594);

– „wzbudzanie niechęci, złości, braku akceptacji, a nawet uczucia wściekłości z tych powodów do poszczególnych osób lub całych grup społecznych albo też podtrzymywanie i nasilanie tego nastawienia. (...) Dla realizacji znamienia «nawoływanie do nienawiści» wystarczy, że sprawca, nawołując, zmierza do pojawienia się uczucia wrogości wobec określonych w przepisie osób. Takie uczucie zamierza wzbudzić. Nawoływanie musi zatem zawierać takie treści, które są w stanie wzbudzać nienawiść, to jest wrogość, silną niechęć do kogoś (...)” (Z. Ćwiakalski, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz Lex, Tom II. Komentarz do art. 117-277 k.k.*, red. A. Zoll, Warszawa 2013, s. 1382-1383);

– „zachowanie polegające na sianiu nienawiści, czyli uczuciu silnej niechęci, wrogości do osób z uwagi na ich przynależność do określonych grup narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych czy bezwyznaniowych” (A. Herzog, *Kodeks karny. Komentarz online*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2013, teza 11);

Zdaniem P. Bachmata, „istota nawoływania do nienawiści sprowadza się do przekazania treści obiektywnie mogących wzbudzić silną niechęć, wrogość, złość, negatywną ocenę, w odniesieniu do określonej grupy osób, charakteryzującej się różnicami wymienionymi w dyspozycji przepisu. Nie jest przy tym istotny osobisty pogląd sprawcy na ten temat, w szczególności przeświadczenie, że jego wypowiedź mieści się w granicach neutralności czy tzw. politycznej poprawności” (P. Bachmat, *Przestępstwa z art. 256 i 257 k.k. – analiza dogmatyczna i praktyka ścigania*, Warszawa 2005, s. 26).

5.2.2. Przedstawione poglądy karnistów dowodzą, że w nauce prawa karnego przez zwrot „nawołuje do nienawiści” rozumie się zachowanie polegające na namawianiu, zachęcaniu, skłanianiu, podburzaniu, nakłanianiu, podżeganiu do silnej niechęci, wrogości. Znaczenie zwrotu „nawołuje do nienawiści” przedstawione przez karnistów jest zatem podobnie niedookreślone jak w ogólnym (powszechnym) języku polskim.

## 5.3. Zwrot „nawołuje do nienawiści” w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

5.3.1. Do tej pory Sąd Najwyższy dwukrotnie interpretował zwrot „nawołuje do nienawiści”, użyty w art. 256 § 1 k.k.

W postanowieniu z 5 lutego 2007 r., sygn. akt IV KK 406/06 (OSNwSK nr 1/2007, poz. 367) SN wyjaśnił, że „nawoływanie do nienawiści z powodów wymienionych w art. 256 k.k. – w tym na tle różnic narodowościowych – sprowadza się do tego typu wypowiedzi, które wzbudzają uczucia silnej niechęci, złości, braku akceptacji, wręcz wrogości do poszczególnych osób lub całych grup społecznych czy wyznaniowych bądź też z uwagi na formę wypowiedzi podtrzymują i nasilają takie negatywne nastawienia i podkreślają tym samym uprzywilejowanie, wyższość określonego narodu, grupy etnicznej, rasy lub wyznania”.

Z kolei w postanowieniu z 1 września 2011 r., sygn. akt V KK 98/11 (OSNwSK nr 1/2011, poz. 154), nawiązując do stanowiska Sądu Okręgowego, SN uznał, że „(...) czynność sprawcza «nawoływania do nienawiści» wiąże się z chęcią wzbudzenia u osób trzecich najsilniejszej negatywnej emocji (zbliżonej do «wrogości») do określonej narodowości, grupy etnicznej czy rasy. Nie chodzi tu w żadnym razie o wywoływanie uczuć dezaprobaty, antypatii, uprzedzenia, niechęci. Podzielając ten punkt widzenia, Sąd Najwyższy dodatkowo dostrzegł potrzebę zwrócenia uwagi na brak realnego ryzyka wprowadzenia w kraju totalitarnej dyktatury oraz na dwie reguły o charakterze gwarancyjnym, które należy uwzględnić przy odczytywaniu sensu przepisów prawa karnego, zwłaszcza materialnego: po pierwsze – nie wolno stosować wykładni rozszerzającej przepisów prawa karnego, jeżeli wykładnia taka miałaby prowadzić do rozszerzenia odpowiedzialności karnej oskarżonego (to ze względu

na zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege*); po drugie – zwrotom prawnym nie należy nadawać znaczenia odmiennego od potocznego, chyba że przemawiają za tym ważne racje”.

5.3.2. Sąd Najwyższy wypracowuje zatem dopiero rozumienie zwrotu „nawołuje do nienawiści”, użytego w art. 256 § 1 k.k. W postanowieniu o sygn. akt IV KK 406/06, Sąd Najwyższy przedstawił szersze, a zatem bardziej restrykcyjne z punktu widzenia wolności słowa, rozumienie zwrotu „nawołuje do nienawiści” i uznał, że określona w ten sposób czynność sprawcza oznacza „wypowiedzi, które wzbudzają uczucia silnej niechęci, złości, braku akceptacji, wręcz wrogości do poszczególnych osób lub całych grup społecznych czy wyznaniowych bądź też z uwagi na formę wypowiedzi podtrzymują i nasilają takie negatywne nastawienia i podkreślają tym samym uprzywilejowanie, wyższość określonego narodu, grupy etnicznej, rasy lub wyznania”. W postanowieniu o sygn. akt V KK 98/11 SN ograniczył możliwość ścigania karnego przez stwierdzenie, że nawoływanie do nienawiści „wiąże się z chęcią wzbudzenia u osób trzecich najsilniejszej negatywnej emocji (zbliżonej do «wrogości») do określonej narodowości, grupy etnicznej czy rasy. Nie chodzi tu w żadnym razie o wywoływanie uczuć dezaprobaty, antypatii, uprzedzenia, niechęci”.

Dodatkowo SN podkreślił, że interpretując zwrot „nawołuje do nienawiści”, należy uwzględnić: 1) zakaz wykładni przepisów prawa karnego rozszerzającej odpowiedzialność karną oskarżonego oraz 2) znaczenie słów w ogólnym (powszechnym) języku polskim. Odnosił też brak realnego ryzyka wprowadzenia w Polsce dyktatury. Podejście przyjęte w sprawie o sygn. akt V KK 98/11 jest bliższe zasadom konstytucyjnym oraz prawnomiędzynarodowym.

6. Kwestia zgodności zaskarżonego przepisu w części obejmującej zwrot „nawołuje do nienawiści” z art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

6.1. Trybunał stwierdza, że zwrot „nawołuje do nienawiści” jest w pewnym stopniu niedookreślony i nieostry. Jednocześnie należy podkreślić, że nie da się uniknąć zwrotów niedookreślonych i nieostrych w przepisach prawa, ponieważ są one tworzone przy użyciu słów ogólnego (powszechnego) języka polskiego, które na ogół nie są ani jednoznaczne, ani wystarczająco dookreślone i ostre. O ile prawodawca powinien w każdym wypadku dążyć do ujednoznaczenia używanych słów, o tyle występowanie słów czy zwrotów niedookreślonych i nieostrych może być wręcz wskazane dla zapewnienia niezbędnej elastyczności przepisom prawnym, tak by na ich podstawie można było w sposób adekwatny kwalifikować indywidualne cechy konkretnych zdarzeń (zob. M. Zieliński, *op.cit.*, s. 139-180).

6.2. Niedookreślony i nieostry zwrot „nawołuje do nienawiści” zostaje uściślony dzięki kontekstowi normatywnemu, w którym występuje.

Po pierwsze, do zwrotu „nawołuje do nienawiści” odnosi się zawarte w art. 256 § 1 k.k. słowo „publicznie”. Nie każde zatem nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość jest zabronione, ale tylko takie, które ma charakter publiczny.

Po drugie, przestępstwo nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość może być popełnione tylko w wyniku działania.

Po trzecie, art. 256 § 1 k.k. nie kryminalizuje jakiegokolwiek nawoływania do nienawiści, lecz tylko takie, które jest na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość. Katalog ten jest zamknięty.

Po czwarte, przestępstwo nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość ma charakter umyślny i może być popełnione wyłącznie z zamiarem bezpośrednim, a zatem nie popełnia przestępstwa określonego w art. 256 § 1 k.k. ten, kto przewidyując możliwość popełnienia czynu zabronionego, jedynie na to się godzi.

6.3. Zwrot „nawołuje do nienawiści” zostaje również uściślony przez naukę prawa karnego oraz Sąd Najwyższy. Szczególnie istotne w tym zakresie jest stwierdzenie SN w postanowieniu o sygn. akt V KK 98/11, że przez „nawoływanie do nienawiści” nie można rozumieć wywoływania uczuć dezaprobaty, antypatii, uprzedzenia czy niechęci. Tego typu uczucia nie oznaczają bowiem jeszcze nienawiści. Nawoływanie do nienawiści wymaga zamiaru sprawcy oddziaływania na psychikę innych osób, a więc wzbudzenia w nich najsilniejszej negatywnej emocji na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość. Publiczne ujawnienie własnego poglądu (niechęci czy wrogości np. do określonej grupy społecznej ze względu na cechy narodowościowe, etniczne, rasowe czy wyznaniowe), nawet jeżeli pogląd ten jest w odczuciu społecznym nieakceptowalny czy kontrowersyjny, nie może być kwalifikowane jako „nawoływanie

do nienawiści”. Postawę sprawcy musi bowiem charakteryzować wzywianie innych do nienawiści, czyli najsilniejszej negatywnej emocji (zbliżonej do wrogości) na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość (zob. cz. III, pkt 5.1. niniejszego uzasadnienia).

6.4. Poza tym słowo „nawoływać” użyte w zaskarżonym zwrocie jest dobrze znane w polskim prawie karnym. Występowało i występuje ono we wszystkich kodyfikacjach polskiego prawa karnego ubiegłego stulecia (zob. art. 113, art. 154 § 1, art. 155 § 1, art. 156, art. 157 kodeksu karnego z 1932 r.; art. 133 § 1, art. 272, art. 280 § 1, art. 282 kodeksu karnego z 1969 r.; art. 117 § 3, art. 126a, art. 255 § 1 i 2 kodeksu karnego z 1997 r.).

6.5. Na marginesie Trybunał zauważa, że zaskarżony zwrot „nawołuje do nienawiści” nie odbiega stopniem niedookreśloności i nieostrości od innych zwrotów użytych przez ustawodawcę w przepisach prawa represyjnego, o których Trybunał orzekał, że są zgodne z zasadą określoności przepisów (np. „nieprawdę” w wyroku z 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05; „w inny podobny sposób ułatwia popełnienie tego czynu” w wyroku z 22 czerwca 2010 r., sygn. SK 25/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 51; „znaczna ilość” w wyroku z 14 lutego 2012 r., sygn. P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15).

6.6. Trybunał stwierdza, że niedookreśloność i nieostrość zaskarżonego zwrotu „nawołuje do nienawiści” nie osiąga takiego stopnia, który należałoby uznać za niezgodny z zasadą określoności przepisów wyrażoną w art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Znaczenie zaskarżonego zwrotu „nawołuje do nienawiści” może być ustalone przede wszystkim przez odwołanie się do znaczeń, jakie mają występujące w tym zwrocie słowa w ogólnym (powszechnym) języku polskim. Dodatkowo zwrot ten jest doprecyzowany przez kontekst normatywny tworzony przez przepisy kodeksu karnego z 1997 r. Istnieją też gwarancje proceduralne nadania takiego znaczenia zwrotowi „nawołuje do nienawiści”, które będzie zgodne ze standardami konstytucyjnymi i prawnomiędzynarodowymi chroniącymi prawa człowieka. Taką gwarancją jest kontrola instancyjna oraz możliwość podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne przez Sąd Najwyższy.

6.7. Konkludując, Trybunał stwierdza, że art. 256 § 1 k.k., w części obejmującej zwrot „nawołuje do nienawiści”, jest zgodny z art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

7. Kwestia zgodności zaskarżonego przepisu w części obejmującej zwrot „nawołuje do nienawiści” z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

7.1. Stwierdzenie zgodności art. 256 § 1 k.k., w części obejmującej zwrot „nawołuje do nienawiści”, z zasadą określoności przepisów prawnych determinuje ocenę konstytucyjności zaskarżonej regulacji z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skarżący zarzut niezgodności art. 256 § 1 k.k., w części obejmującej zwrot „nawołuje do nienawiści”, z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji uzasadnił bowiem tym, że „operowanie przez ustawodawcę określeniami «nawołuje do nienawiści» (...) nie daje gwarancji jasnego i precyzyjnego określenia zakresu tego przepisu, stwarzając niebezpieczeństwo dla wolności słowa (...)”. Skarżący nie upatrywał naruszenia art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji ani w penalizacji (kryminalizacji) nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość, ani też w surowości kary grożącej za ten czyn.

7.2. Wskazana w cz. III, pkt. 6 uzasadnienia niniejszego wyroku argumentacja zaprzecza twierdzeniom skarżącego, że nieprecyzyjność i niejasność zwrotu „nawołuje do nienawiści” narusza wolność słowa i granice dopuszczalności jej ograniczenia.

7.3. Skarżący wskazał, że „przy ocenie przesłanki konieczności w państwie demokratycznym w odniesieniu do badanego instrumentu prawnokarnego, nie można abstrahować od istniejącej praktyki organów prokuratorskich. Jest ona (...) niejednolita i nie opiera się na przejrzystych, wyraźnie określonych kryteriach. W sytuacjach zbliżonych lub podobnych dochodzi do wszczęcia postępowania karnego lub też do odmowy jego wszczęcia. Taka praktyka nie tylko nie sprzyja budowaniu autorytetu instytucji publicznych państwa prawa, ale wręcz może prowadzić do obniżania tego autorytetu przez stosowanie nierównej miary, a w konsekwencji wyróżniania określonych osób lub grup osób jako silniej chronionych niż inne podmioty działające w sferze publicznej” (s. 14 skargi).

7.4. Odnosząc się do tego twierdzenia, Trybunał przypomina, że w zakresie jego kognicji nie mieści się kontrola stosowania prawa przez prokuraturę. Trybunał dopuszcza wprawdzie uczynienie przedmiotem kontroli normy dekodowanej z danego przepisu, ale zgodnie z utrwalonym i konsekwentnym sposobem jego stosowania przez najwyższe instancje sądowe, w wypadu rozpatrywanej skargi – Sądu Najwyższego (zob. wyrok z 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81, cz. III, pkt 3.1 i powołane tam orzeczenia).

7.5. Przywołane w cz. III, pkt. 5.3 uzasadnienia niniejszego wyroku wszystkie, czyli dwa, orzeczenia Sądu Najwyższego nie potwierdzają tezy, że interpretacja zwrotu „nawołuje do nienawiści” użytego w art. 256 § 1 k.k. przez Sąd Najwyższy prowadzi do odtworzenia normy prawnej naruszającej wolność słowa.

7.6. Z informacji uzyskanych od Prokuratora Generalnego wynika, że w latach 2004-2012 w 64 postępowaniach przygotowawczych prokuratorzy przedstawili zarzuty 116 osobom za czyn polegający na nawoływaniu do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość. W tych samych latach sądy w 20 sprawach skazały 40 osób za czyn polegający na nawoływaniu do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość (pismo Prokuratora Generalnego z 17 kwietnia 2013 r., sygn. PG II P 073/33/13). Po analizie orzeczeń wydanych w tych 20 sprawach, informacja Prokuratora Generalnego okazała się nieścisła, ponieważ w jednej ze spraw wskazanych przez Prokuratora Generalnego oskarżony został uniewinniony.

7.6.1. Analiza aktów oskarżenia oraz wyroków w 19 sprawach, w których doszło do skazania 39 osób za czyn polegający na nawoływaniu do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość, pozwala stwierdzić, że prokuratorzy kwalifikują jako nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość zachowania polegające na: naklejaniu nalepek i plakatów z symboliką faszystowską, kolportaż ulotek, trzymanie flagi faszystowskiej, okrzyki „Ku-Klux-Klan”, wypowiedzi pochwalające faszyzm, określone wypowiedzi formułowane ustnie bądź zamieszczone w Internecie, malowanie na elewacjach budynków nazw i symboli organizacji neofaszystowskich i rasistowskich. Sądy z reguły uznawały zarzuty prokuratorów za zasadne bez podjęcia próby rozważania, czy czyn oskarżonego mieści się w granicach wolności słowa chronionej przez Konstytucję i umowy międzynarodowe wiążące Polskę. Nie jest to jednak praktyka wszystkich sądów powszechnych w Polsce.

7.6.2. Przykład uwzględnienia wolności słowa podczas stosowania art. 256 § 1 k.k. stanowią wyroki Sądu Rejonowego w Świdnicy i Sądu Okręgowego w Świdnicy. W wyroku z 19 kwietnia 2010 r., sygn. akt II K 245/09, Sąd Rejonowy w Świdnicy stwierdził:

„W ocenie Sądu ze spenalizowanego w przepisie art. 256 [k.k.] zachowania sprawcy musi wynikać, że celem sprawcy jest oddziaływanie na psychikę osób trzecich, a nie wyrażanie choćby najbardziej bulwersującego poglądu na jakiś temat. Analizując wypowiedzi oskarżonego na forach dyskusyjnych nie sposób dopatrzeć się w używanych przez niego sformułowaniach czasownikowych intencji nawoływania, nakłaniania do nienawiści na tle różnic wyznaniowych. Wypowiedzi typu «aby walczyć z Żydami trzeba ich podpatrywać i walczyć ich własną bronią», «Polsce potrzebny jest Lepper, żeby zrobić porządek z Żydami, podobnie jak w Rosji uczynił to Putin», «mówimy Żydom precz» nie można w ocenie Sądu utożsamiać z nawoływaniem czy też nakłanianiem do nienawiści na tle różnic wyznaniowych. Nawoływanie do nienawiści z powodów wymienionych w art. 256 [k.k.] sprowadza się bowiem do tego typu wypowiedzi, które wzbudzają uczucia silnej niechęci, złości, braku akceptacji, wręcz wrogości do poszczególnych całych grup wyznaniowych bądź też z uwagi na formę wypowiedzi podtrzymują, nasilają takie negatywne nastawienia i podkreślają tym samym uprzywilejowanie, wyższość określonego narodu, grupy etnicznej, rasy lub wyznania (postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Karna z dnia 5 lutego 2007 r., IV KK 406/2006). Wszystkie powyższe wypowiedzi mogą być wprawdzie w odczuciu społecznym wysoce nieakceptowalne, jednakże formułowane one były w określonych kontekstach, w ramach których prowadzone były dyskusje na forach internetowych, o których to dyskusjach przecież wiadomo, że ich uczestnicy reprezentują różny poziom, na porządku dziennym zdarzają się forumowicze wypowiadający się w sposób obraźliwy wobec innych uczestników dyskusji, używający niecenzuralnego słownictwa, wulgaryzmów, wprost wyzywający innych uczestników dyskusji. Oskarżony w ocenie Sądu manifestował jedynie podczas przedmiotowych dyskusji swój osobisty pogląd, co mógł czynić w ramach wolności słowa, wypowiedzi jego – których to poglądów Sąd orzekający w niniejszej nie akceptuje – nie stanowiły zdaniem Sądu nawoływania do nienawiści na tle wyznaniowym. Przesłanie z art. 256 [k.k.] ma przecież charakter umyślny i może zostać popełnione tylko w zamiarze bezpośrednim, o szczególnym zabarwieniu, a więc w konkretnej intencji, nie sposób w ocenie Sądu doszukać się takowej intencji oskarżonego w formułowanych przez niego wypowiedziach umieszczanych w postach na forach internetowych”.

Wyrok ten zaskarżył prokurator. Utrzymując go w mocy, Sąd Okręgowy w Świdnicy w wyroku z 8 września 2010 r., sygn. akt IV Ka 505/10, uznał:

„Przystępując do oceny tej apelacji uwagę zwrócić należy przede wszystkim na uchybienia aktu oskarżenia w zakresie opisu czynu będącego przedmiotem zarzutu z pkt. I, które uniemożliwiły sądowi odwoławczemu wydanie innego rozstrzygnięcia, niż utrzymanie zaskarżonego wyroku w mocy.

Uchybienia te polegały na wskazaniu, że sposobem znieważania i zarazem nawoływania przez oskarżonego do nienawiści było «zamieszczanie antysemitów wypowiedzi», bez jednoczesnego przytoczenia treści tych wypowiedzi (*in extenso* lub w postaci opisowej) oraz na użyciu sformułowań, z których wynikało, że do opisanych wyżej zachowań doszło wobec «osób wyznania judajskiego» i «ze względu na ich przynależność wyznaniową».

Uchybienie opisane wyżej jako pierwsze jest, jak się wydaje, następstwem błędnego rozumienia przez oskarżyciela sensu określenia «wypowiedź antysemitów». Z użycia tego zwrotu w zarzucie aktu oskarżenia zdaje się wynikać, że autor aktu oskarżenia utożsamiał go z działaniem bezprawnym, noszącym jednocześnie znamiona zniewagi i nawoływania do nienawiści. Innymi słowy mówiąc użycie omawianego zwrotu dla określenia czynności sprawczej oskarżonego prowadzi do wniosku, że w ocenie oskarżyciela jakkolwiek treść podpadająca pod pojęcie «wypowiedź antysemitów» każdorazowo nosi w sobie element bezprawia i pozwala na pociągnięcie sprawy do odpowiedzialności karnej.

Tymczasem taki sposób rozumienia omawianego pojęcia uznać należy za daleko idące uproszczenie. Pod pojęcie «wypowiedź antysemitów» można bowiem podciągnąć szeroki wachlarz wypowiedzi o różnej treści i uwarunkowanych różnymi intencjami. Nie widząc potrzeby głębszego wchodzenia w tym miejscu w skomplikowaną, rozległą i wielopłaszczyznową problematykę «antysemitów», dla potrzeb rozpoznawanej sprawy stwierdzić należy jedynie, że nie każda wypowiedź o charakterze antysemitów (a więc w mniejszym lub większym stopniu nacechowana niechęcią do Żydów, narodu żydowskiego lub wyznawców judaizmu) zasługuje na określenie zniewaga lub nawoływanie do nienawiści”.

7.6.3. Trybunał stwierdza, że z hierarchicznej budowy systemu prawnego wynika dyrektywa nakazująca brać pod uwagę podczas interpretacji aktów niższego rzędu normy i wartości wyrażone w aktach wyższego rzędu. Kwalifikacja przez prokuratorów i sądy określonych zachowań jako przestępstw nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość musi zatem być dokonywana z uwzględnieniem wolności słowa chronionej przez Konstytucję oraz umowy międzynarodowe, którymi związana jest Polska: Powszechną Deklarację Praw Człowieka, Konwencję oraz Pakt.

7.7. Kwestia, czy w danej sprawie karnej nie dochodzi do takiej interpretacji zwrotu „nawołuje do nienawiści”, której nie da się pogodzić z wolnością słowa, wykracza poza granice kognicji Trybunału. Przedmiot skargi konstytucyjnej ograniczony jest bowiem do kontroli konstytucyjności prawa, a nie kontroli konstytucyjności orzeczeń sądowych.

7.7.1. Wolność słowa i wolność druku to sprzężone ze sobą podstawowe wolności – prażródło innych wolności politycznych chronionych przez ustawy zasadnicze i przez umowy międzynarodowe oraz przez orzecznictwo sądów w państwach wolnych, demokratycznych i prawnych. Wolność słowa chroni nie tylko takie wypowiedzi, które są odbierane przychylnie albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne, ale także wypowiedzi wyrażające dezaprobatę, niechęć, uprzedzenia czy antypatie (zob. klasyczny już wyrok z 7 grudnia 1976 r. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 5493/72, § 43-49). Nie jest to jednak wolność absolutna.

7.8. Wskazany w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej jako jeden z wzorców kontroli art. 31 ust. 3 Konstytucji określa przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki. W aspekcie formalnym wymaga się w nim, by ograniczenia te były ustanawiane „tylko w ustawie”, zaś w aspekcie materialnym dopuszcza się ustanawianie ograniczeń „tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”. Dodatkową granicą dopuszczalnych ograniczeń jest zakaz naruszania „istoty” wolności i praw.

7.9. Kryminalizacja nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość jest bez wątpienia ograniczeniem wolności słowa, jednej z podstawowych wolności człowieka, istotnej dla jego rozwoju i samorealizacji oraz mającej podstawowe znaczenie dla demokracji. Ograniczenie to spełnia wymóg ustawowej regulacji i jest konieczne w państwie demokratycznym dla jego bezpieczeństwa, porządku publicznego oraz wolności i praw innych osób, zwłaszcza z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku (art. 233 ust. 2

Konstytucji). Znajduje ono silne uzasadnienie aksjologiczne na gruncie obowiązującej Konstytucji: w zasadzie przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji) oraz zakazie istnienia partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystwu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową (art. 13 Konstytucji).

7.9.1. Ze względu na oczywistą i bezwzględną okoliczność, jaką są ludobójcze doświadczenia totalitaryzmów ostatnich stu lat, oraz konieczność ochrony godności i pamięci każdej z dziesiątków milionów ich ofiar, państwa europejskie kryminalizują tzw. mowę nienawiści (zob. np.: § 283 austriackiego kodeksu karnego, § 356 czeskiego kodeksu karnego, art. R625-7 francuskiego kodeksu karnego, § 130 niemieckiego kodeksu karnego, rozdział III, *Public Order Act* uchwalony przez Parlament Zjednoczonego Królestwa).

7.9.1.1. Art. 256 § 1 k.k. nie jest dosłownym powtórzeniem regulacji obowiązującej w którymś z państw europejskich, ale odnosi się do wspólnej aksjologii. Przepis ten służy ochronie przyrodzonej godności człowieka oraz wynikających z niej praw i wolności. Stanowi on również realizację obowiązku państwa polskiego, wynikającego z art. 20 ust. 2 Paktu, zgodnie z którym „Popieranie w jakikolwiek sposób nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej, stanowiące podżeganie do dyskryminacji, wrogości lub gwałtu, powinno być ustawowo zakazane”.

7.9.1.2. Trybunał zauważa również, że ustawodawca, kryminalizując w art. 256 § 1 k.k. nawoływanie do szerzenia nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo z powodu bezwyznaniowości, pominął szerzenie nienawiści na tle różnic klasowych. Tymczasem publiczne propagowanie lub nawoływanie do nienawiści klasowej było i wciąż jest w wielu państwach podstawą ideologii oficjalnej albo podstawą programu skrajnej lewicy (zob. T. Snyder, *Skrwawione ziemie. Europa między Hitlerem a Stalinem*, Warszawa 2011, *passim*). Takie zawężone ujęcie art. 256 § 1 k.k. stanowi najpewniej refleks właśnie art. 20 ust. 2 Paktu, ponieważ prawodawca międzynarodowy w sposób niepełny określił zakres szerzenia nienawiści w odniesieniu do ideologii komunistycznej. Również twórcy Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, sporządzonego w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708; dalej: statut MTK), w definicji ludobójstwa (art. 6 statutu MTK) pominęli szerzenie nienawiści na tle różnic klasowych, wskazując, że jest nim którykolwiek z czynów dokonanych z zamiarem zniszczenia w całości lub części grupy „narodowej, etnicznej, rasowej lub religijnej”. W ten sposób społeczność międzynarodowa, z przyczyn pozaprawnych, zignorowała jeden z kluczowych aspektów przedmiotowych zbrodni ludobójstwa – wyniszczenie grupy oznaczonej jako wroga czy pasożytnicza klasa ekonomiczno-społeczna (por. J. Makarewicz, *Propaganda komunizmu a kodeks karny*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1937 nr 24-25, s. 349-351 i 365-370 oraz W. Kulesza, *Pochwalanie faszystwu i komunizmu w świetle prawa karnego (uwagi de lege praevia, lata et ferenda)*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, red. A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger, Lublin 2011, s. 415-434).

7.10. Konkludując, Trybunał stwierdza, że art. 256 § 1 k.k., w części obejmującej zwrot „nawołuje do nienawiści”, jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 14

**WYROK**  
z dnia 25 lutego 2014 r.  
**Sygn. akt SK 18/13\***

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Zbigniew Cieślak – przewodniczący  
Wojciech Hermeliński  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Andrzej Wróbel  
Marek Zubik – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 25 lutego 2014 r., skargi konstytucyjnej J D o zbadanie zgodności:

art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267, ze zm.) z art. 67 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i art. 2 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 159) w zakresie, w jakim stanowi podstawę utraty prawa do zasiłku chorobowego ubezpieczonego, który w okresie orzeczonej niezdolności do pracy wykonywał pracę zarobkową, uzyskując wynagrodzenie przekraczające minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

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

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

## UZASADNIENIE

## I

1. W skardze konstytucyjnej z 2 listopada 2010 r. J D (dalej: skarżąca) wniosła o zbadanie zgodności art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach) z art. 67 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Skarżąca była zatrudniona jako prawnik w Okręgowym Inspektoracie Pracy. W okresie od 15 października 2007 r. do 31 marca 2008 r. była nieprzerwanie niezdolna do pracy z powodu choroby, co dokumentowała kolejnymi zwolnieniami lekarskimi

\* Sentencja została ogłoszona dnia 4 marca 2014 r. w Dz. U. poz. 267.

przedstawianymi pracodawcy. Za okres od 18 października 2007 r. do 31 marca 2008 r. skarżącej wypłacono zasiłek chorobowy w łącznej kwocie 12 577,82 zł.

Decyzją z 3 kwietnia 2008 r. (znak: 240000/604/K/1/2008/DSC) Zakład Ubezpieczeń Społecznych zażądał od skarżącej zwrotu nienależnie pobranego zasiłku chorobowego za cały okres jego pobierania. Organ stwierdził, że skarżąca nie spełniła przesłanek do uzyskania zasiłku chorobowego bowiem w okresie wykazywanej niezdolności do pracy wykonywała pracę zarobkową.

W odwołaniu od tej decyzji skarżąca powołała kilka okoliczności. Wskazywała, że świadczona przez nią praca nie była nakierowana na uzyskanie zarobku i miała charakter sporadycznej aktywności zawodowej. Praca ta nie mogła zostać zawieszona w momencie pójścia na zwolnienie lekarskie z uwagi na ciągłość spraw, w jakie skarżąca była zaangażowana jako doradca prawny. Skarżąca podkreślała przy tym, że podejmowana przez nią aktywność była rekomendowana przez lekarzy specjalistów, jako preferowana forma terapii, która wspomagała proces jej leczenia.

Wyrokiem z 5 marca 2010 r. (sygn. akt IV U 672/09) Sąd Rejonowy w Opolu, Wydział IV Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił odwołanie skarżącej na decyzję ZUS. Z ustaleń faktycznych sądu wynikało, że skarżąca od 1 września 2004 r. w sposób nieprzerwany świadczyła usługi z zakresu poradnictwa prawnego członkom organizacji związkowych, działając na podstawie umów cywilnoprawnych zawieranych z Radą Wojewódzką OPZZ. Kontynuowała wykonywanie tej pracy także w okresie przebywania na zwolnieniu lekarskim, tj. od 15 października 2007 r. do 31 marca 2008 r. W tym czasie realizowane przez nią działania polegały na odbywaniu dwóch półtoragodzinnych dyżurów poradnictwa prawnego dwa razy w tygodniu. Praca ta miała charakter zarobkowy, bowiem skarżąca otrzymywała z tego tytułu miesięczne wynagrodzenie w kwocie 1500 zł brutto.

Rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji opierało się na wykładni art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach, stanowiącego podstawę decyzji ZUS wydanej w sprawie skarżącej. Sąd przyjął, że wskazany przepis wyraża podstawowy cel zasiłku chorobowego, jakim jest kompensata dochodu utraconego przez ubezpieczonego wskutek wystąpienia u niego czasowej, przejściowej niezdolności do zarobkowania. Celem zasiłku nie jest uzyskanie dodatkowej korzyści majątkowej przez ubezpieczonego, ale otrzymanie świadczenia, które – w pewnym okresie – zastępuje wynagrodzenie. Sąd Rejonowy w Opolu stwierdził, że skarżąca zrealizowała jedną z przesłanek utraty prawa do zasiłku chorobowego określonych w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach. Wykonywała bowiem pracę zarobkową w okresie niezdolności do pracy. W ocenie sądu praca wykonywana przez skarżącą miała charakter zarobkowy zarówno z uwagi na fakt uzyskiwania wynagrodzenia, jak również jej częstotliwość i cykliczność.

Wyrokiem z 22 lipca 2010 r. (sygn. akt V Ua 31/10) Sąd Okręgowy w Opolu V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił apelację skarżącej od wyroku Sądu Rejonowego w Opolu. Sąd drugiej instancji podtrzymał i przyjął jako własne wszystkie ustalenia dotyczące stanu faktycznego poczynione na etapie postępowania w pierwszej instancji. Sąd nie podzielił przy tym argumentacji zaprezentowanej w apelacji, wskazującej na sporadyczny charakter pracy wykonywanej przez skarżącą. Sąd podkreślił, że skarżąca prowadziła działalność doradztwa prawnego już w okresie zatrudnienia w Okręgowym Inspektoracie Pracy, a więc przed pójściem na zwolnienie lekarskie. Kontynuowała tę działalność także w okresie pozostawania na zwolnieniu. Jak wynikało z rejestru porad prawnych, skarżąca w okresie od 22 października 2007 r. do 30 marca 2008 r. odbyła 36 dyżurów w trakcie których udzielała porad członkom organizacji związkowych. Świadczyło to – zdaniem Sądu Okręgowego w Opolu – o regularności pracy świadczonej przez skarżącą. Bezsporny był przy tym zarobkowy charakter tej pracy niezależnie od tego, że – jak twierdziła skarżąca – praca ta miała również znaczenie terapeutyczne. Sąd Okręgowy w Opolu stwierdził, że w badanej sprawie znajduje zastosowanie art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach. Zgodnie z treścią tego przepisu, każda praca zarobkowa wykonywana w okresie zwolnienia lekarskiego powoduje utratę prawa do zasiłku chorobowego. Sam fakt wykonywania tego rodzaju pracy i pobierania za to wynagrodzenia jest samodzielną negatywną przesłanką prawa do zasiłku.

1.2. Trybunał Konstytucyjny, jako sąd prawa, nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, a przez to także nie rozstrzyga o faktach dotyczących badanego problemu konstytucyjnego. W tym zakresie Trybunał opiera się w pełni na ustaleniach poczynionych przez sądy powszechne rozstrzygające w sprawie skarżącej. Ma to istotne znaczenie przede wszystkim z uwagi na wyraźne rozbieżności, jakie na etapie postępowań sądowych ujawniły się w odniesieniu do oceny działalności skarżącej oraz charakteru podejmowanej przez nią pracy. Zgodnie z argumentacją skarżącej wykonywana przez nią praca zarobkowa (poradnictwo prawne) miała charakter incydentalny, zaś kwestia zarobkowania miała wyłącznie znaczenie drugorzędne. Skarżąca podkreślała przy tym, że realizowana przez nią aktywność zawodowa służyła celom terapeutycznym, będąc ekwiwalentem tzw. terapii zajęciowej.

Twierdzenia te zostały zweryfikowane na etapie postępowania sądowego. Rozpatrujące sprawę skarżącą sądy kolejnych instancji ustaliły, że w istocie rzeczy wykonywane przez nią poradnictwo prawne miało charakter



zaplanowanej i regularnej aktywności zawodowej realizowanej w okresie kilku lat przed zwolnieniem lekarskim i kontynuowanej już w trakcie zwolnienia. W tym kontekście już na etapie postępowania sądowego wskazywano, że wykonywanie pracy zarobkowej nie było powodowane względami terapeutycznymi, chociaż wspierała ona proces leczenia skarżącej. Nie można jednak przypisać tej pracy wyłącznie celu terapeutycznego, skoro w okresie poprzedzającym pozostawanie na zwolnieniu lekarskim, skarżąca wykonywała ją od wielu lat w tym samym charakterze oraz w podobnym wymiarze. Jak wynika z ustaleń poczynionych w postępowaniu sądowym na podstawie opinii biegłych, skarżąca początkowo była na zwolnieniu lekarskim wystawionym przez lekarza pierwszego kontaktu. Dopiero po kilku tygodniach pozostawania na zwolnieniu udała się na wizytę do lekarza specjalisty, który diagnozował skarżącą pod kątem występowania zaburzeń psychicznych.

1.3. Skarżąca w okresie pozostawania na zwolnieniu lekarskim wykonywała pracę zarobkową (poradnictwo prawne). Praca ta miała – w ocenie skarżącej – charakter incydentalny; służyła przede wszystkim osiągnięciu celu terapeutycznego. Fakt pobierania przez skarżącą miesięcznego wynagrodzenia z tytułu świadczonych usług miał znaczenie drugorzędne. Udzielanie porad prawnych było zalecane przez lekarzy specjalistów, jako ekwiwalent tzw. terapii zajęciowej, wspierający w naturalny sposób proces leczenia skarżącej.

W skardze konstytucyjnej stwierdzono, że art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach nie jest „jednoznacznie niekonstytucyjny”, ale jego stosowanie przez sądy powszechne jest niewłaściwe. Skarżąca zakwestionowała prezentowany w orzecznictwie ścisły sposób rozumienia tego przepisu pozbawiający prawa do zasiłku chorobowego osoby wykonujące pracę zarobkową w okresie orzeczonej niezdolności do pracy. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej stwierdzono, że pozbawienie prawa do zasiłku osób wykorzystujących zwolnienie lekarskie zgodnie z jego przeznaczeniem, podejmujących w ograniczonym zakresie pracę zarobkową mającą charakter terapeutyczny, godzi w istotę podmiotowego prawa obywatela do zabezpieczenia społecznego w związku z jego prawem do ochrony własności oraz zasadą proporcjonalności. Kwestionowany w skardze konstytucyjnej art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach powinien być interpretowany w sposób umożliwiający realizację gwarancji przewidzianych w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Skoro zasiłek chorobowy pełni funkcję kompensacyjną w związku z czasową niezdolnością do wykonywania pracy i nie może stanowić dodatkowej korzyści (obok wynagrodzenia), to – zdaniem skarżącej – powinien być rozpatrywany wyłącznie w odniesieniu do konkretnego stosunku ubezpieczenia, w ramach którego świadczeniobiorca utracił możliwość zarobkowania. W rezultacie zdolność pracownika do pracy oraz przesłanki prawa do zasiłku chorobowego powinny być oceniane odrębnie w każdym miejscu pracy.

W ocenie skarżącej fakt wykonywania pracy zarobkowej na podstawie umowy zlecenia nie może stanowić negatywnej przesłanki prawa do zasiłku uzyskiwanego u innego pracodawcy. Zdaniem skarżącej, art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach narusza prawo do zabezpieczenia społecznego oraz jest niezgodny z zasadą sprawiedliwości, zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Narusza równowagę między uprawnieniem do świadczenia z ubezpieczenia społecznego w razie choroby, a obowiązkiem odprowadzenia składek od pracownika wskutek istnienia konkretnego tytułu ubezpieczeniowego.

Skarżąca sformułowała również zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Przyjęty sposób wykładni art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach prowadzi do sytuacji, w której prawo do zasiłku tracą zarówno świadczeniobiorcy świadomie nadużywający tego prawa ze względu na wykorzystywanie zwolnienia lekarskiego niezgodnie z jego celem, jak również ci, którzy wykonują pracę zarobkową w niewielkim wymiarze, a praca ta – podejmowana w ograniczonym zakresie i w sposób zgodny z celem zwolnienia – ma jednocześnie charakter terapeutyczny, umożliwiając obywatelowi leczenie i szybszy powrót do zdrowia. Zrównanie sytuacji prawnej obu tak wyróżnionych grup świadczeniobiorców narusza – zdaniem skarżącej – zasadę równego traktowania. Wynika z niej bowiem konieczność odmiennego ukształtowania sytuacji osób nadużywających prawa do zasiłku chorobowego oraz tych, którzy wykonują pracę zarobkową w celach terapeutycznych, wykorzystując zwolnienie lekarskie zgodnie z jego przeznaczeniem.

2. Marszałek Sejmu pismem z 13 grudnia 2013 r. przedłożył stanowisko w imieniu Sejmu, wnosząc o umorzenie postępowania w całości na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek wniósł jednocześnie – w wypadku nieumorzenia postępowania – o stwierdzenie, że art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach w zakresie, w jakim odnosi się do wykonywania pracy zarobkowej, jako przesłanki utraty prawa do zasiłku chorobowego, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji oraz z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Marszałek wniósł ponadto o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Marszałka Sejmu analizowana skarga konstytucyjna nosi wszelkie cechy tzw. skargi na stosowanie prawa. Świadczy o tym przede wszystkim uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności i argumenty odwołujące się wprost do stosowania prawa przez sądy orzekające w sprawie. Problem opisany w skardze odnosi się – w ocenie Marszałka Sejmu – do błędnej subsumpcji stanu faktycznego. Skarga nie zwraca się przeciwko regulacji, na podstawie której sąd orzekł ostatecznie o prawie konstytucyjnym, ale przeciwko ostatecznym orzeczeniom zapadłym w sprawie skarżącej.

Niezależnie od tych powodów umorzenia postępowania przed Trybunałem, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na sposób ujęcia przedmiotu kontroli – art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach. Jest on zbyt szeroki z punktu widzenia charakteru skargi, jako konkretnej formy kontroli konstytucyjności. Ostateczne orzeczenie sądu w sprawie skarżącej odnosiło się bowiem wyłącznie do jednej z dwóch przesłanek utraty prawa do zasiłku chorobowego, określonych w kwestionowanym przepisie ustawy.

Zdaniem Marszałka Sejmu art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach nie obliuguje ubezpieczonego do zaprzestania wykonywania czynności zawodowych. Utratę zasiłku łączy bowiem wyłącznie z pobieraniem wynagrodzenia. Zdaniem Marszałka kwestionowany przepis nie godzi w bezpieczeństwo prawne skarżącej. Umożliwił jej swobodne decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa i konsekwencji prawnych, jakie to postępowanie może za sobą pociągnąć. Marszałek podkreślił jednocześnie, że wykonywana przez skarżącą praca zarobkowa wiązała się z uzyskiwaniem wynagrodzenia (1500 zł brutto), które przekraczało – w tamtym okresie – zarówno kwotę najniższego wynagrodzenia (936 zł i 1126 zł), najniższej emerytury (597,46 zł), jak i najniższej renty (459,57 zł). Oznaczało to – w ocenie Marszałka – otrzymywanie wynagrodzenia wystarczającego do zabezpieczenia minimum socjalnego skarżącej w okresie jej choroby i niezdolności do pracy. Skarżąca mogła przy tym – biorąc pod uwagę cywilnoprawny charakter umowy, na podstawie której wykonywała pracę – zdecydować się na świadczenie porad prawnych pod tytułem darmym. Nie stało to w sprzeczności z zakładanym przez skarżącą terapeutycznym charakterem wykonywanej pracy. Zdaniem Marszałka Sejmu, zakres prawa do zabezpieczenia społecznego w razie choroby nie sprzeciwia się możliwości uzależnienia wypłaty zasiłku chorobowego od przerwania wykonywania pracy zarobkowej w czasie niezdolności spowodowanej chorobą. Tym bardziej, że przesłanka utraty prawa do zasiłku uzależniona jest w tym wypadku całkowicie od woli ubezpieczonego. Marszałek nadmieniał również, że zakres i wysokość świadczeń socjalnych musi zawsze uwzględniać poziom środków, z których świadczenia te są pokrywane.

Zdaniem Marszałka Sejmu zasiłek chorobowy nie może być traktowany jako ekwiwalent utraconego wynagrodzenia. Tym bardziej, że w całości go nie zastępuje. Mechanizm przyjęty przez ustawodawcę w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach odpowiada zarówno celom zasiłku chorobowego (zapewnienie środków utrzymania na czas niezdolności do pracy), jak i celom całej ustawy (racjonalizacja wydatków budżetowych na świadczenia z ubezpieczenia społecznego). Ustawodawca należyście wyważył interes publiczny, związany z wprowadzeniem sprawiedliwego podziału środków, opierający się na zasadach wzajemności, powszechności i solidarności, z interesem ubezpieczonego, któremu należy zapewnić środki utrzymania w okresie jego niezdolności do pracy. Przesłanka utraty prawa do zasiłku ze względu na wykonywanie pracy zarobkowej nie stanowi nieproporcjonalnej ingerencji w prawo do zabezpieczenia społecznego. Umożliwia dokonanie wyboru co do tego, czy pobierać zasiłek, czy też wykonywać pracę i pobierać z tego tytułu wynagrodzenie.

W ocenie Marszałka Sejmu potraktowanie przez ustawodawcę w jednakowy sposób wszystkich pracowników, którzy w okresie pozostawania na zwolnieniu lekarskim wykonują pracę zarobkową, niezależnie od motywów jej podejmowania, świadczy również o zgodności kwestionowanego art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

3. Prokurator Generalny pismem z 9 października 2013 r. przedstawił stanowisko, zgodnie z którym art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa do zasiłku chorobowego dla ubezpieczonego, który w okresie pobierania zasiłku chorobowego, zgodnie z zaleceniami lekarskimi, w ograniczonym zakresie, wykonywał pracę zarobkową, uzasadnioną względami terapeutycznymi, realizując w ten sposób cel zwolnienia, jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, z uwagi na zbędność orzekania.

Zdaniem Prokuratora Generalnego problem przedstawiony w skardze konstytucyjnej nie wiąże się ze stosowaniem prawa i może podlegać ocenie konstytucyjnej. Jego zdaniem art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, gwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Tym niemniej przepis ustawy nie uwzględnia szczególnej sytuacji osób korzystających ze zwolnienia lekarskiego, dla których wykonywanie pracy zarobkowej stanowi formę terapii służącej poprawie stanu zdrowia. W rezultacie

osoby te traktowane są w taki sam sposób jak ubezpieczeni, którzy nadużywają prawa do świadczenia podejmując działania niezgodne z jego celem.

W ocenie Prokuratora Generalnego utrata prawa do zasiłku chorobowego zapobiegać ma wypłacie nienależnego świadczenia w sytuacji nadużycia przez pracownika prawa do świadczeń. Pozbawienie tego prawa również takich osób, które podjęły pewne formy aktywności zarobkowej w celach terapeutycznych, nie realizuje tak definiowanego celu. Świadczy zatem – zdaniem Prokuratora Generalnego – o niezgodności art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach z zasadą sprawiedliwości społecznej. Zasada ta wymaga bowiem zróżnicowania prawnego adresatów kwestionowanego przepisu ustawy o świadczeniach. Prokurator przychylił się przy tym do stanowiska skarżącej, zdaniem której realizowana przez nią działalność zarobkowa miała charakter incydentalny i była podejmowana wyłącznie z przyczyn medycznych, stosownie do zaleceń lekarskich.

W ocenie Prokuratora Generalnego prawo do zasiłku chorobowego ma wymiar majątkowy. Jakkolwiek przy ocenie regulacji objętych zakresem normowania art. 67 ust. 1 Konstytucji nie ma potrzeby odwoływania się równocześnie do art. 64 Konstytucji. Prokurator przyznał, że ocena kwestionowanego art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji jest wystarczająca dla ochrony praw skarżącej. Z tego względu Trybunał powinien – w ocenie Prokuratora Generalnego – umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie z uwagi na zbędność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

4. Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z 6 czerwca 2013 r. poinformował, że w związku z powiadomieniem o wszczęciu postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej Jolanty Dudy nie zgłasza udziału w tym postępowaniu.

5. W piśmie z 24 września 2013 r. Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego przedstawiło wyjaśnienia co do treści art. 17 ustawy o świadczeniach.

Zasiłek chorobowy jest świadczeniem z zabezpieczenia społecznego, który ma zastępować zarobek utraczony wskutek czasowej niemożności świadczenia pracy z powodu choroby bądź też innej przeszkody wskazanej w ustawie. Kwestionowany w skardze art. 17 ustawy o świadczeniach ma na celu przeciwdziałanie nadużywaniu uprawnień przez ubezpieczonych. Przewiduje utratę zasiłku chorobowego w sytuacjach uzasadniających domniemanie, że ryzyko ubezpieczeniowe nie zaszło mimo stwierdzonej przez lekarza niezdolności do pracy. W ocenie Biura Studiów i Analiz SN, wykonywanie pracy w okresie zwolnienia lekarskiego tylko wówczas nie doprowadzi do utraty prawa do zasiłku, jeżeli zostanie wykazane, że podjęte czynności miały charakter incydentalny.

6. W pismach z 15 listopada 2013 r. oraz 27 stycznia 2014 r. skarżąca odniosła się do stanowisk uczestników postępowania i podtrzymała wcześniejsze zarzuty sformułowane w skardze konstytucyjnej. W jej ocenie art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach nie uwzględnia szczególnej sytuacji osób, dla których aktywność zarobkowa podejmowana w czasie zwolnienia lekarskiego stanowi formę terapii, służącej poprawie zdrowia. Osoby te nie powinny być traktowane – w zakresie utraty prawa do zasiłku chorobowego – w taki sam sposób, jak ubezpieczeni nadużywający prawa do tego świadczenia. Konieczność zróżnicowania prawnego adresatów art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach wynika – zdaniem skarżącej – zarówno z zasady sprawiedliwości społecznej, jak i zasady równości. Skarżąca podtrzymała również zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy z art. 67 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Niezgodność ta wynika z faktu naruszenia podmiotowego prawa obywatela do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy w związku z jego prawem do własności i innych praw majątkowych.

## II

Na rozprawie 25 lutego 2014 r. skarżąca, przedstawiciel Sejmu oraz Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot skargi oraz stawiane zarzuty.

Wątpliwości sformułowane w skardze konstytucyjnej dotyczą art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 159; dalej: ustawa o świadczeniach). Zgodnie z tym przepisem, ubezpieczony, który w okresie orzeczonej

niezdolności do pracy wykonuje pracę zarobkową lub wykorzystuje zwolnienie od pracy w sposób niezgodny z jego celem, traci prawo do zasiłku chorobowego za cały okres pozostawania na zwolnieniu.

Zdaniem skarżącej, wskazane rozwiązanie ustawowe nie realizuje konstytucyjnych gwarancji prawa do zabezpieczenia społecznego. Jest przez to sprzeczne z art. 67 ust. 1 Konstytucji w związku z gwarancjami ochrony własności (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Skarżąca stwierdza, że obowiązujące przesłanki utraty prawa do zasiłku chorobowego nie uwzględniają szczególnej sytuacji osób, które w okresie orzeczonej niezdolności do pracy wykonują pracę zarobkową wspomagającą jednocześnie proces ich leczenia. Przyjęcie jednakowego kryterium utraty prawa do zasiłku, jakim jest wykonywanie – w okresie pozostawania na zwolnieniu – jakiegokolwiek pracy mającej charakter zarobkowy, prowadzi w praktyce do pozbawienia świadczeń także tych osób, dla których aktywność zawodowa ma również znaczenie terapeutyczne, związane z celem zwolnienia lekarskiego.

Na tym tle skarżąca stawia także zarzut niezgodności art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Twierdzi bowiem, że obowiązujące rozwiązanie ustawowe zrównuje sytuację prawną osób, które w okresie zwolnienia wykonują pracę zarobkową z pozostałymi osobami, które będąc na zwolnieniu lekarskim podejmują pracę wspomagającą proces leczenia. Jej zdaniem ustawodawca powinien odmiennie traktować dwie kategorie ubezpieczonych pozostających na zwolnieniu, w zależności od celu wykonywanej przez te osoby pracy zarobkowej.

## 2. Treść konstytucyjnych gwarancji prawa do zabezpieczenia społecznego.

Ocena zarzutów stawianych w badanej skardze konstytucyjnej wymaga – w pierwszej kolejności – ustalenia treści konstytucyjnego wzorca kontroli, z którego skarżąca wywodzi nakaz określonego działania po stronie ustawodawcy.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy tego zabezpieczenia – w myśl zdania drugiego tego przepisu – określić ma ustawa. Źródłem konstytucyjnych gwarancji prawa do zabezpieczenia społecznego jest również art. 67 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa.

Adresatem konstytucyjnych gwarancji prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji) jest obywatel, który nie ma możliwości wykonywania pracy, a przez to nie jest w stanie samodzielnie zdobywać środków na swoje utrzymanie. Brak możliwości wykonywania pracy może wynikać z przyczyn dotyczących kondycji fizycznej danej osoby. Może się wiązać z jej chorobą lub inwalidztwem. Może mieć miejsce również w sytuacji osiągnięcia wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). Oprócz tego ustrojodawca obejmuje zakresem powyższych gwarancji konstytucyjnych także te sytuacje braku możliwości wykonywania pracy, które mają charakter zewnętrzny względem jednostki, a przy tym są od niej niezależne. Chodzi tu o pozostawanie bez pracy po spełnieniu łącznie dwu dodatkowych przesłanek. Uprawnionym jest osoba będąca bez pracy nie z własnej woli i – jednocześnie – niemająca żadnych innych środków utrzymania (art. 67 ust. 2 Konstytucji).

Charakterystycznym elementem konstytucyjnej regulacji prawa do zabezpieczenia społecznego jest przekazanie ustawodawcy kompetencji do określenia zakresu i form, w których zabezpieczenie to ma być realizowane. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie akcentowano ten element, wskazując na odsyłający charakter art. 67 Konstytucji (zob. wyroki z: 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82, cz. III, pkt 2; 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136, cz. III, pkt 4.3.12). Ustawodawca, na podstawie wyraźnej delegacji konstytucyjnej, stał się podmiotem upoważnionym do określenia elementów treściowych prawa do zabezpieczenia społecznego. Ma w tym zakresie dosyć dużą swobodę, która nie może być jednak uznawana za nieograniczoną. Ustawodawca ma określić elementy prawa do zabezpieczenia społecznego. Związanie to obejmuje zarówno sferę podmiotową – wskazane prawo przyznano wyłącznie obywatelom, jak i sferę przedmiotową – dotyczyć ma okoliczności związanych z osiągnięciem wieku emerytalnego, niezdolnością do pracy, bądź pozostawaniem bez pracy. Ustrojodawca precyzuje jednocześnie, że chodzić ma tylko o taką niezdolność do pracy, która wynika z choroby lub inwalidztwa. Podobnie wskazuje, że chodzi o „pozostawanie bez pracy”, które wiąże się jednocześnie z brakiem innych środków utrzymania danej osoby. W obu sytuacjach określonych w art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji prawo do zabezpieczenia społecznego odnosi się – co do zasady – do osób, które nie są zdolne bądź też nie mogą pracować, a przez to nie są w stanie same zdobywać w ten sposób jakichkolwiek środków na swoje utrzymanie.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału wskazywano, że istotą prawa do zabezpieczenia społecznego jest ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się (zob. wyrok z 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12,

OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62, cz. III, pkt 3.2). Ustawodawca nie może w taki sposób kształtować systemu zabezpieczenia społecznego, w którym osoby wskazane w art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji zostaną całkowicie pozbawione wsparcia finansowego ze strony państwa. Naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego będzie miało miejsce również wtedy, kiedy ustawodawca określi wysokość świadczeń poniżej minimum egzystencji (zob. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, cz. III, pkt 3; 22 października 2001 r., sygn. SK 16/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 214, cz. III, pkt 2; 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157, cz. III, pkt 5; 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, cz. III, pkt 2; 5 października 2010 r., sygn. K 16/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 72, cz. III, pkt 4.1; 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85, cz. V, pkt 1.3) podstawowych potrzeb (zob. wyrok z 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102, cz. III, pkt 8) albo też minimum socjalnego (zob. wyroki z: 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15, cz. III, pkt 8.2 oraz 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 5, cz. III, pkt 3.2).

Określając zakres i formy prawa do zabezpieczenia społecznego ustawodawca musi uwzględnić również inne normy, zasady i wartości konstytucyjne, w szczególności zasady ochrony praw nabytych, odpowiedniej *vacatio legis*, określoności prawa, sprawiedliwości społecznej czy równości wobec prawa. Ostatecznie, ważnym kryterium oceny swobody regulacyjnej ustawodawcy, wprowadzającego unormowania zapewniające realizację prawa do zabezpieczenia społecznego, jest uwzględnianie kondycji finansów publicznych. Nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia gwarancji konstytucyjnych nie może być rozumiany jako nakaz maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń (zob. wyroki z: 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 53, cz. III, pkt 5.2.7; 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, cz. III, pkt 4.3.8).

Zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 67 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia – po pierwsze – minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa oraz – po drugie – uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. Stwierdzenie naruszenia art. 67 Konstytucji może mieć miejsce w odniesieniu do pierwszej sfery, mającej dla ustawodawcy charakter obligatoryjny. Może się wiązać z uznaniem, że ustawodawca nie przyznał osobom wskazanym w art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji takich świadczeń, które zapewnią im utrzymanie przynajmniej na poziomie minimum życiowego.

Inaczej natomiast ocenić należy działalność ustawodawcy w tej sferze, w której może on swobodnie kształtować zakres uprawnień wynikających z prawa do zabezpieczenia społecznego i może – co do zasady – znosić uprawnienia wykraczające poza istotę tego prawa. W takim wypadku ocena konstytucyjności obowiązujących unormowań może dotyczyć tego, czy ustawodawca działał z poszanowaniem pozostałych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności tych, które określają reguły wprowadzania zmian do systemu prawnego. Nie można jednak wykazać naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do tego, czego ustawodawca nie miał obowiązku uregulowania realizując treść art. 67 Konstytucji. Przepis ten nie determinuje bowiem zakresu ani formy świadczeń wykraczających poza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego.

### 3. Regulacja ustawowa oraz funkcje zasiłku chorobowego.

Warunki nabycia prawa do zasiłku chorobowego oraz zasady wypłaty tego świadczenia uregulowano w rozdziale 2 ustawy o świadczeniach. Zgodnie z art. 6 ust. 1 tej ustawy zasiłek przysługuje ubezpieczonemu, który w czasie trwania ubezpieczenia chorobowego stał się niezdolny do pracy z powodu choroby. Konstrukcja tego świadczenia wiąże się z wystąpieniem określonego zdarzenia losowego (choroba), które skutkuje zaistnieniem sytuacji chronionej, stanowiącej ryzyko ubezpieczeniowe (niezdolność do pracy). Tak określone zdarzenie ubezpieczenia chorobowego wiąże się z przyznaniem świadczenia wynikającego z faktu czasowego ograniczenia możliwości wykonywania pracy, a tym samym utraty wynagrodzenia z pracy. Należy dodać, że zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o świadczeniach, do kategorii sytuacji chronionych zaliczone są również inne okoliczności, które podobnie jak choroba, wyłączają na pewien czas możliwość wykonywania pracy, a tym samym zarobkowania. Chodzi tu o objęcie ubezpieczonego, diagnozowanego w kierunku choroby zakaźnej lub zakażenia, nakazem obowiązkowego leczenia, hospitalizacji bądź izolacji. Pozostałe sytuacje dotyczą poddania się przez ubezpieczonego leczeniu odwykowemu, leczeniu uzależnienia oraz badaniom lekarskim przewidzianym dla kandydatów na dawców komórek, tkanek i narządów.

Istotą ochrony realizowanej w formie zasiłku chorobowego jest przyznanie świadczenia zastępującego zarobki utracone przez ubezpieczonego z powodu niezdolności do pracy. Z tego względu ustawodawca wyraźnie wyłącza prawo do zasiłku za te okresy niezdolności do pracy, w których ubezpieczony zachował prawo do wynagrodzenia (art. 12 ust. 1 ustawy o świadczeniach). Wspomniany przepis wprowadza normę kolizyjną wskazującą, że prawo do zasiłku chorobowego nie może być nabyte w sytuacji, w której odrębne przepisy gwarantują danej osobie

prawo do wynagrodzenia (zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2012, s. 332). Wyłączenie prawa do zasiłku chorobowego na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o świadczeniach dotyczy także sytuacji, w której pracownik świadczył pracę w okresie niezdolności do pracy, a więc np. wówczas kiedy nie ujawnił zwolnienia lekarskiego bądź przedłożył je po dniu jego wystawienia. Ma on wówczas roszczenie o wypłatę wynagrodzenia za wykonaną pracę w związku z rezygnacją z prawa do wykorzystania zwolnienia lekarskiego (zob. I. Jędrasik-Jankowska, *op.cit.*, s. 333).

Prawo do zasiłku nie powstaje również w sytuacji, w której niezdolność do pracy przypada w okresie pozostawania ubezpieczonego na urlopie bezpłatnym, urlopie wychowawczym bądź też jego tymczasowego aresztowania lub odbywania kary pozbawienia wolności (art. 12 ust. 2 ustawy o świadczeniach). Okoliczności te dotyczą sytuacji, w których ubezpieczony nie ma prawa do wynagrodzenia, a co za tym idzie nie ma też obowiązku opłacania składki na ubezpieczenie chorobowe. W efekcie brak zarobku utraconego przez pracownika powoduje, że nie uzyskuje on również prawa do zasiłku.

Podstawowa funkcja zasiłku chorobowego jako świadczenia zastępującego utracone (nieuzyskane) wynagrodzenie za pracę ma swoje odzwierciedlenie również w art. 13 ust. 1 ustawy o świadczeniach. Zgodnie z tym przepisem zasiłek chorobowy nie przysługuje w sytuacji, w której osoba niezdolna do pracy ma – już po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego – ustalone prawo do emerytury lub renty, kontynuuje działalność zarobkową, jest uprawniona do innego świadczenia bądź podlega obowiązkowo ubezpieczeniu społecznemu rolników (art. 13 ust. 1 ustawy). Chodzi tu zatem o okoliczności, w których ubezpieczony ma źródło dochodu, a tym samym nie ma konieczności zapewnienia mu ze strony całego społeczeństwa ochrony polegającej na wypłacie zasiłku chorobowego.

Ustawodawca odrębnie uregulował sytuacje, w których ubezpieczony traci prawo do zasiłku chorobowego. Wiąże się to zawsze z negatywną oceną zachowań podejmowanych przez samego ubezpieczonego. Może tu chodzić zarówno o te zachowania, które prowadzą do powstania ryzyka ubezpieczeniowego, jak i te, które mają miejsce już po wystąpieniu takiego ryzyka. W pierwszym wypadku prawo do zasiłku nie przysługuje, jeżeli niezdolność do pracy wynikała z popełnienia umyślnego przestępstwa lub wykroczenia bądź też jeżeli była związana z nadużyciem alkoholu przez ubezpieczonego (art. 15 i art. 16 ustawy o świadczeniach). Do drugiej kategorii zaliczają się działania polegające na wykonywaniu pracy zarobkowej w czasie zwolnienia lekarskiego oraz wykorzystywanie zwolnienia niezgodnie z jego celem (art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach). Pozbawienie prawa do zasiłku chorobowego następuje także z uwagi na odmowę podjęcia pracy zaproponowanej nosicielowi zarazków choroby zakaźnej (art. 14 ustawy o świadczeniach) oraz w związku ze sfalszowaniem zwolnienia lekarskiego (art. 17 ust. 2 ustawy o świadczeniach).

Utrata prawa do zasiłku chorobowego, na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach, dotyczy dwóch, odrębnie ujmowanych sytuacji związanych z działaniami podejmowanymi przez ubezpieczonego pozostającego na zwolnieniu lekarskim. Pierwsza okoliczność dotyczy wykonywania w tym okresie pracy zarobkowej. Druga polega na wykorzystywaniu zwolnienia od pracy w sposób niezgodny z celem tego zwolnienia. Stwierdzenie jednej z wymienionych okoliczności jest przesłanką utraty prawa do zasiłku chorobowego za cały okres zwolnienia lekarskiego.

Pracą zarobkową, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach, jest każda aktywność ludzka, niezależnie od stosunku prawnego, w ramach której jest realizowana, skutkująca uzyskaniem dochodu. Na gruncie tej przesłanki nie ma natomiast znaczenia czy konkretna praca podejmowana jest w celu zarobkowym, a więc, czy osiągnięcie dochodu było głównym motywem jej podjęcia (zob. A. Rzetecka-Gil, komentarz do art. 17, [w:] *Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Komentarz*, Warszawa 2009, pkt 5). Spełnienie wspomnianej przesłanki było wielokrotnie przedmiotem oceny zarówno ze strony Sądu Najwyższego, jak i sądów powszechnych. Na tym tle dominuje podejście przypisujące zarobkowy charakter każdej działalności przynoszącej jakikolwiek dochód. Nie dotyczy to jedynie sporadycznych, incydentalnych i wymuszonych okolicznościami przejawów aktywności zawodowej (por. m.in. wyroki SN z: 5 kwietnia 2005 r., sygn. akt I UK 370/04, OSNP nr 21/2005, poz. 342; 12 maja 2005 r., sygn. akt I UK 275/04, OSNP nr 3-4/2006, poz. 59; 5 października 2005 r., sygn. akt I UK 44/05, OSNP nr 17-18/2006, poz. 279; 15 czerwca 2007 r., sygn. akt II UK 223/06, OSNP nr 15-16/2008, poz. 231; 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt II UK 186/11, <http://sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/II%20UK%20186-11-1.pdf>).

Na gruncie art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach odrębnie ocenia się spełnienie przesłanki polegającej na wykorzystywaniu zwolnienia od pracy w sposób niezgodny z celem tego zwolnienia. Chodzi tutaj – ogólnie rzecz ujmując – o takie działania, które są nieodpowiednie dla osoby chorej i mogą wydłużać okres pozostawania na zwolnieniu. Są to także wszelkie działania utrudniające proces leczenia i rekonwalescencję (por. wyrok SN z 14 grudnia 2005 r., sygn. akt III UK 120/05, OSNP nr 21-22/2006, poz. 338).

#### 4. Zakres kontroli konstytucyjnej w badanej sprawie.

Przedmiotem rozpatrywanej skargi konstytucyjnej jest art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach, a więc przepis, który formułuje dwie przesłanki utraty prawa do zasiłku chorobowego. Skarżąca nie podważa faktu posłużenia się przez ustawodawcę rozwiązaniem pozbawiającym ubezpieczonych prawa do zasiłku. Nie kwestionuje również istnienia dwóch przesłanek wymienionych w zaskarżonym przepisie ustawy o świadczeniach. Wątpliwości natury konstytucyjnej wiąże z okolicznościami konkretnej sprawy, w której pozbawiono ją prawa do zasiłku chorobowego z uwagi na podejmowanie pracy zarobkowej w okresie pozostawania na zwolnieniu lekarskim. Biorąc to pod uwagę przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego stanie się wyłącznie ta część normy wyrażonej w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach, na podstawie której prawo do zasiłku chorobowego traci ubezpieczony wykonujący pracę zarobkową w okresie orzeczonej niezdolności do pracy.

Problem wskazany w badanej skardze konstytucyjnej dotyczy sposobu rozumienia ustawowego sformułowania „wykonywanie pracy zarobkowej”. Na tle konkretnej sprawy chodzi jednak nie tyle o samo posłużenie się przez ustawodawcę tak wyrażoną przesłanką, co o brak uwzględnienia – przy dokonywaniu oceny jej spełnienia – celu, w jakim ubezpieczony wykonuje pracę przynoszącą zarobek. Zdaniem skarżącej podejmowanie działania, które stanowi „wykonywanie pracy zarobkowej”, ale ma jednocześnie znaczenie terapeutyczne, wspomagające proces leczenia, nie powinno skutkować utratą prawa do zasiłku chorobowego. Stoi bowiem w sprzeczności z istotą prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji) oraz pozostałymi wzorcami wskazanymi w badanej skardze. Tak określony zarzut determinuje zakres kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego. Przedmiotem wypowiedzi Trybunału będzie zatem stwierdzenie, czy konstytucyjne ujęcie prawa do zabezpieczenia społecznego nakłada na ustawodawcę obowiązek przyznania świadczeń osobom, które pozostając na zwolnieniu lekarskim wykonują pracę zarobkową wspomagającą proces ich leczenia. Jednocześnie biorąc pod uwagę okoliczności badanej sprawy Trybunał Konstytucyjny dokona oceny kwestionowanego przepisu ustawy o świadczeniach w odniesieniu do pracownika, który w okresie orzeczonej niezdolności do pracy wykonywał osobiście pracę zarobkową, uzyskując środki finansowe przekraczające minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę.

5. Ocena zgodności art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach z art. 67 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

Zarzut sformułowany w badanej skardze konstytucyjnej wskazuje na naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Jak już wyjaśniono (zob. cz. III, pkt 2 uzasadnienia), istotą prawa gwarantowanego w powołanym przepisie konstytucyjnym jest zapewnienie obywatelom ochrony w sytuacji wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego. Ustawodawca musi zatem przewidzieć określony rodzaj wsparcia finansowego, stanowiący zastępcze źródło utraconego dochodu m.in. przez osoby niezdolne do pracy z powodu choroby lub inwalidztwa. Wsparcie to nie może przy tym mieć charakteru pozornego w takim znaczeniu, jakie wiązałoby się z przyznaniem świadczeń na poziomie poniżej minimum życiowego.

Ustawodawca jednoznacznie uzależnił przyznanie prawa do zasiłku chorobowego zarówno od niezdolności do pracy, jak i od braku posiadania przez ubezpieczonego innych możliwości zarobkowania (prawo do wynagrodzenia, ustalone prawo do emerytury lub renty, prowadzenie działalności gospodarczej). Zasiłek nie jest świadczeniem dodatkowym, ale zastępuje utracone wynagrodzenie, stając się czasowo jedynym źródłem utrzymania ubezpieczonego. Taka konstrukcja ustawowa zasiłku chorobowego wynika zarówno z unormowań określających grono osób uprawnionych, jak również z kwestionowanych w skardze postanowień ustawy o świadczeniach, wskazujących na okoliczności pozbawienia prawa do tego świadczenia.

Trybunał Konstytucyjny uznaje powyższy model za odpowiadający wymaganiom, jakie stawia ustawodawcy art. 67 ust. 1 Konstytucji. Istotą gwarancji przewidzianych w tym przepisie Konstytucji jest przyznanie świadczenia obywatelom niezdolnym do pracy, a przez to niemającym możliwości samodzielnego zarobkowania. Charakter tego świadczenia sprowadza się do zapewnienia takim osobom zastępczego źródła dochodu przeznaczonego na utrzymanie. Nie chodzi tu bynajmniej o zapewnienie świadczenia, które wchodząc na miejsce dotychczasowego wynagrodzenia wyrówna zarobek utracony przez ubezpieczonego. Konstytucja gwarantuje stworzenie takiego mechanizmu świadczeń z zabezpieczenia społecznego, które – w omawianym zakresie – spełniać będą funkcję zastępczego źródła finansowania obywateli, niezbędnego dla ich utrzymania przynajmniej na poziomie minimum życiowego. Zrozumiałe jest więc wyznaczenie ustawodawcy zarówno dolnej granicy ustalania wysokości tego rodzaju świadczeń, jak również dostrzeżenie, że nie mogą one przekraczać takiego poziomu, który zagrażałby możliwości ich finansowania przez państwo.

Kwestionowany przez skarżącą art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach uzależnia prawo do zasiłku od tego, czy ubezpieczony pozostający na zwolnieniu lekarskim nie wykonuje pracy zarobkowej, a więc czy nie pozyskuje samodzielnie środków finansowych przeznaczonych na swoje utrzymanie. Stwierdzenie tego faktu prowadzi

do wniosku, że zasiłek – w danych okolicznościach – nie może być utożsamiany z rekompensatą za utracony zarobek. Ubezpieczony sam bowiem taki zarobek uzyskuje wykonując pracę. Z tego względu traci prawo do świadczenia, które w swej istocie ma być przez pewien czas zastępczym źródłem dochodu, nie zaś wynagrodzeniem dodatkowym. W badanym zakresie art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach, nie pozbawia prawa do zasiłku osób, które w myśl art. 67 ust. 1 Konstytucji mają prawo do zabezpieczenia społecznego. Nie narusza przez to istoty prawa wyrażonego w tym przepisie Konstytucji.

Wątpliwości skarżącej, sformułowane pod adresem art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach, dotyczą tej sfery regulowania zakresu i form zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji), w której ustawodawca ma określoną swobodę działania. Skarżąca domaga się, aby osoby pozostające na zwolnieniu lekarskim, a przy tym wykonujące pracę zarobkową i uzyskujące wynagrodzenie z tego tytułu, utrzymywały jednocześnie prawo do zasiłku zdrowotnego z uwagi na cel swojej aktywności zawodowej. W jej ocenie sam fakt wykonywania pracy zarobkowej nie powinien stanowić negatywnej przesłanki prawa do zasiłku tak długo, jak podejmowana praca wspomaga proces leczenia osoby pozostającej na zwolnieniu lekarskim. Tak sformułowane żądanie nie może być jednak adresowane do ustawodawcy przez pryzmat naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Zastosowanie wyjątku od zasady przyznawania zasiłku chorobowego na rzecz osób korzystających z terapeutycznego charakteru wykonywanej pracy zarobkowej nie dotyczy istoty prawa wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Zapewnienie ochrony wynikającej z tego przepisu nie obliuguje ustawodawcy do uwzględnienia takiego wyjątku. Poza wskazaniem podstawowych sytuacji, w których obywatelowi musi przysługiwać prawo do zabezpieczenia społecznego w pozostałym zakresie ustawodawcy przysługuje większy zakres swobody regulacyjnej. Wprowadzenie rozwiązania postulowanego przez skarżącą należy umiejscowić w ramach tej właśnie swobody. Oznacza to dopuszczalność takiego kształtowania zakresu i form zabezpieczenia społecznego, które w ocenie ustawodawcy będą w optymalny sposób urzeczywistniały cele gwarancji wynikających z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzyga o tym, jakie rozwiązanie mogłoby być optymalne z punktu widzenia stosunków społecznych i ekonomicznych oraz celów polityki państwa. Rolą ustrojową Trybunału jest wyznaczenie ustawodawcy zakresu swobody regulacyjnej. Jest to tym ważniejsze, że ów margines jest zróżnicowany w zależności od szczegółowości rozwiązań konstytucyjnych oraz rodzaju stosunków prawnych i społecznych.

Ustawodawca może – pozostając w granicach art. 67 ust. 1 Konstytucji – uzależnić prawo do zasiłku chorobowego od tego, czy potencjalny świadczeniobiorca pozostając na zwolnieniu lekarskim nie podejmował w ogóle jakiegokolwiek pracy zarobkowej. Dotyczy to także tych sytuacji, w których praca ta miałaby również znaczenie terapeutyczne, wspomagając proces leczenia. Ustawodawca może zatem – pozostając w granicach swobody wyznaczonej w art. 67 ust. 1 Konstytucji – wyznaczyć przesłanki prawa do zasiłku chorobowego zarówno w taki sposób, jaki wynika obecnie z art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach. Mógłby je zmodyfikować uwzględniając szczególny cel pracy zarobkowej realizowanej przez osoby pozostające na zwolnieniu lekarskim. Brak wprowadzenia takiej regulacji nie oznacza jednak naruszenia istoty art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Zarzut naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego stawiany przez skarżącą powiązany został z jednoczesnym zarzutem niezgodności art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach z zasadą proporcjonalności. Zdaniem skarżącej nieproporcjonalność ograniczenia prawa do zabezpieczenia społecznego wynikać ma z zachwiania wzajemnej relacji między ochroną interesu publicznego a ochroną własności i innych praw majątkowych. Rozpatrując tak stawiany zarzut Trybunał stwierdza, że brak przyznania prawa do zasiłku chorobowego osobom wykonującym pracę zarobkową, niezależnie od celu tego rodzaju aktywności, nie stanowi nieproporcjonalnego ograniczenia prawa gwarantowanego przez art. 67 ust. 1 Konstytucji. Prawo do zabezpieczenia społecznego przysługiwać ma obywatelom m.in. w sytuacji niezdolności do pracy ze względu na chorobę. Ma być zatem świadczeniem stanowiącym zastępcze źródło utrzymania osób, które z uwagi na wystąpienie wspomnianego ryzyka, utraciły możliwość zdobywania środków finansowych na swoje utrzymanie. Ograniczenie kręgu uprawnionych do takiego świadczenia wyłącznie do osób, które w ogóle nie zarobkują, a więc pozostają bez jakiegokolwiek źródła utrzymania nie jest zatem nadmierne wzięwszy pod uwagę podstawową funkcję zabezpieczenia społecznego, jakim – w omawianym tu zakresie – jest zapewnienie zastępczego finansowania utraconego wynagrodzenia. Gwarancje wynikające z art. 67 ust. 1 Konstytucji wiążą prawo do świadczeń z taką niezdolnością do pracy, spowodowaną m.in. chorobą, która uniemożliwia zdobycie środków utrzymania. Stosownie do tego ustawodawca przewidział zatem, że osoby, które mimo pozostawania na zwolnieniu lekarskim, są w stanie samodzielnie zarobkować, nie są w ogóle objęte zakresem prawa do zabezpieczenia społecznego. Rozwiązanie to nie prowadzi zatem do nadmiernego ograniczenia tego prawa, ale zapewnia jego realizację w takim zakresie, jaki mieści się w granicach wymaganych przez Konstytucję.

Rozpatrywany tutaj zarzut skarżącej, odnoszący się do naruszenia zasady proporcjonalności, powiązany został w skardze z kolejnym zarzutem, dotyczącym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).



Skarżąca stara się wykazać, że brak uwzględnienia przez ustawodawcę celu pracy zarobkowej wykonywanej przez nią w okresie niezdolności do pracy jest rozwiązaniem niesprawiedliwym bowiem pozbawia prawa do zasiłku chorobowego także te osoby, których aktywność zawodowa przyczynia się do poprawy ich stanu zdrowia i wiąże się z podejmowaniem działań zgodnych z zaleceniami lekarskimi. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że tak stawiany zarzut opiera się na nieporozumieniu. Utożsamia bowiem zakres konstytucyjnych gwarancji prawa do zabezpieczenia społecznego z okolicznościami, które nie mogą mieć żadnego znaczenia przy dokonywaniu oceny potencjalnego naruszenia tego konkretnego prawa. Jeżeli mimo pozostawania na zwolnieniu lekarskim pracownik wykonuje pracę, stanowiącą źródło jego dochodu, wówczas – niezależnie od charakteru tej aktywności zawodowej – brak jest konstytucyjnego uzasadnienia dla alimentowania takiej osoby przez całe społeczeństwo. Przesłanką realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego jest brak środków utrzymania obywateli niezdolnych do pracy m.in. ze względu na chorobę. Nie ma natomiast bezpośredniego związku między realizacją ewentualnych celów zdrowotnych – nawet w świetle art. 68 ust. 1 Konstytucji – a pozbawieniem świadczenia chorobowego, będącego elementem solidarnościowego systemu zabezpieczenia społecznego.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela sposobu rozumienia treści sprawiedliwości społecznej zaprezentowanego przez Prokuratora Generalnego w odniesieniu do niniejszej sprawy. Oczekiwanie przez jednostkę przysporzeń od całego społeczeństwa może mieć konstytucyjne uzasadnienie jedynie w zasadzie solidaryzmu społecznego lub słuszności. W pierwszym wypadku jednostka może liczyć na wsparcie współobywateli, gdy sama, bez własnej winy, nie jest w stanie zaspokoić potrzeb życiowych niezbędnych do godnego przeżycia tej jednostki oraz jej rodziny w aktualnej rzeczywistości społecznej i gospodarczej. Stanowi wyraz solidaryzmu członków całego społeczeństwa za siebie. W drugim, gdy wszyscy członkowie wspólnoty, współtworzący dobro wspólne jakim jest państwo, oddają jednostce to, co jej się należało. W tym wypadku stanowi realizację odpowiedzialności za działanie państwa wobec jednostki. Trybunał uznaje, że żadna z powyższych sytuacji nie ma miejsca na tle niniejszej sprawy.

Ustawodawca uzależnił przyznanie prawa do zasiłku chorobowego od braku jednoczesnego pozyskiwania środków finansowych z innych źródeł. W tej sytuacji to sam zainteresowany ma możliwość podjęcia decyzji, czy pozostając na zwolnieniu lekarskim będzie podejmował pracę zarobkową odpowiadającą stanowi jego zdrowia, czy też – nie mając takiego źródła dochodu – będzie uzyskiwał świadczenie z zabezpieczenia społecznego, częściowo zastępujące jego utracone wynagrodzenie. Tak ukształtowane rozwiązanie, wyrażone w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach, jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej. O naruszeniu tej zasady należałoby natomiast mówić w sytuacji przyznawania świadczeń finansowanych przez całe społeczeństwo osobom, które mimo niezdolności do pracy, samodzielnie zarabując, uzyskując w ten sposób środki na swoje utrzymanie.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że postulowane przez skarżącą uzupełnienie kwestionowanej regulacji ustawowej byłoby niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej z jeszcze jednej przyczyny. Skoro kryterium samodzielnego uzyskiwania dochodu przez osobę pozostającą na zwolnieniu lekarskim z powodu niezdolności do pracy nie wyodrębniałoby grupy uprawnionych do uzyskiwania świadczeń, wówczas obowiązek alimentowania takich osób przez całe społeczeństwo byłby niezależny m.in. od wysokości ich zarobków. Przyznawanie przysposobień z zabezpieczenia społecznego nie tylko mogłoby nie być wówczas konieczne, ale stałoby się społecznie szkodliwe i niesprawiedliwe. Dotyczy to – w szczególności – osób, które jak skarżąca, uzyskiwały dochód w wysokości przekraczającej minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę (art. 65 ust. 4 Konstytucji).

#### 6. Umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

W skardze konstytucyjnej postawiono również zarzut niezgodności art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach z zasadą równego traktowania. Zarówno z *petitum* skargi, jak i z jej uzasadnienia wynika jednak, że skarżąca uczyniła art. 32 ust. 1 Konstytucji samodzielnym wzorcem kontroli konstytucyjności kwestionowanego przepisu ustawy. Naruszenie zasady równości nie zostało powiązane – na gruncie rozpatrywanej sprawy – z jednoczesnym naruszeniem innej, szczegółowo określonej wolności bądź prawa konstytucyjnego. Uniemożliwia to Trybunałowi Konstytucyjnemu dokonanie oceny tak sformułowanego zarzutu wyłącznie z punktu widzenia art. 32 ust. 1 Konstytucji. Art. 32 Konstytucji – zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Trybunału – nie statuuje sam w sobie żadnej konkretnej wolności czy prawa. Wynikające z tego przepisu zasady równości oraz zakaz dyskryminacji stanowią samodzielnie jedynie zasady ogólne, mające charakter niejako prawa „drugiego stopnia”, tzn. przysługującego w związku z konkretnymi normami prawnymi, a nie w oderwaniu od nich – „samoistnie” (zob. postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, znaczy to przede wszystkim, że „wszyscy są równi w «godności, wolności i prawach», o których w innych przepisach mówi Konstytucja, i że nie jest dopuszczalna dyskryminacja w realizacji tych wolności i praw”. Równość i zakaz dyskryminacji nie mają zatem charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, ale funkcjonują zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym.

Muszą być zawsze odniesione do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Z tego powodu art. 32 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli w wypadku skargi konstytucyjnej jedynie w razie wskazania przez skarżącego, jaka jego wolność lub prawo, wynikające z innych przepisów, są uregulowane z naruszeniem powyższych zasad (zob. wyrok TK z 7 maja 2013 r., sygn. SK 11/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 40, cz. III, pkt 4 uzasadnienia).

Niezależnie od poczynionych ustaleń Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wspomniany zarzut niezgodności art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach z art. 32 ust. 1 Konstytucji opiera się na błędnym wyznaczeniu grupy podmiotów podobnych. Skarżąca wskazywała na tożsamość sytuacji prawnej pracowników niezdolnych do pracy z powodu choroby, a przy tym pozostających czasowo bez dochodu uzyskiwanego w postaci wynagrodzenia oraz tych pracowników niezdolnych do pracy z powodu choroby, którzy w okresie pozostawania na zwolnieniu lekarskim samodzielnie zarobkują. Obie grupy podmiotów mają charakter rozłączny, co wyklucza traktowanie ich w sposób jednolity. Zarzut nieprzyznania przez ustawodawcę świadczenia chorobowego wynika – na gruncie rozpatrywanej sprawy – z błędnej identyfikacji cechy relewantnej.

Przyjęte przez ustawodawcę kryterium przyznania świadczenia chorobowego nie mogłoby przy tym podlegać ocenie z punktu widzenia zakazu dyskryminacji. Brak zaliczenia skarżącej do grona osób uprawnionych do korzystania z tego świadczenia nie dokonuje się bowiem przez wzgląd na jakąkolwiek cechę osobistą. Utrata zasiłku chorobowego wynikała z samego faktu wykonywania pracy zarobkowej i uzyskiwania dochodu z tego tytułu. To zaś pozostawione było swobodnej decyzji skarżącej i nie wiązało się z działalnością organów władzy publicznej.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 15

### **WYROK** z dnia 26 lutego 2014 r. **Sygn. akt K 22/10\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

#### **Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Wróbel – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Andrzej Rzepliński – sprawozdawca  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz  
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 lutego 2014 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 115 § 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.) z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

\* Sentencja została ogłoszona dnia 7 marca 2014 r. w Dz. U. poz. 287.

## o r z e k a:

## I

**Art. 115 § 7 zdanie pierwsze ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.) przez to, że nakazuje obecność funkcjonariusza niewykonującego zawodu medycznego podczas udzielania świadczenia zdrowotnego:**

- a) również osobom pozbawionym wolności, co do których nie jest to konieczne,**
- b) nie określa przesłanek uzasadniających odstąpienie od tego nakazu jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

## II

**Przepis wymieniony w części I wyroku traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.**

## UZASADNIENIE

## I

1. We wniosku z 18 października 2010 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub RPO) wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 115 § 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.; dalej: k.k.w.) z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Rzecznik oparła swój wniosek na następujących argumentach:

Po pierwsze, przyjęła, że art. 115 § 7 k.k.w. wyklucza złożenie przez skazanego wniosku o udzielenie mu świadczenia zdrowotnego bez obecności funkcjonariusza niewykonującego zawodu medycznego. Udzielenie świadczenia zdrowotnego bez tej obecności możliwe jest wyłącznie na wniosek funkcjonariusza lub pracownika zakładu leczniczego. Zakwestionowany przepis nie określa też przesłanek tego wniosku. Osoby te mają pełną swobodę podjęcia decyzji w sferze praw i wolności człowieka.

Po drugie, art. 115 § 7 k.k.w. dotyczy wszystkich skazanych w jednostkach penitencjarnych typu zamkniętego (por. art. 88 § 3-6 k.k.w.). To znaczy, że kwestionowany przepis traktuje każdego skazanego w tych jednostkach w ten sam sposób, – pomimo, że skazani są grupą niejednorodną. Nietrafne jest tymczasem generalne założenie, że każdy pozbawiony wolności w jednostce penitencjarnej typu zamkniętego stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa osoby udzielającej świadczenie zdrowotne, bo tylko niektórzy należą do kategorii więźniów niebezpiecznych. Więźniowie są również skazani za przestępstwo nieumyślnie czy odbywający zastępczą karę pozbawienia wolności. Ponadto art. 115 § 7 k.k.w. – w świetle treści art. 214 § 1 k.k.w. – dotyczy tymczasowo aresztowanych, wobec których podstawową przesłanką pozbawienia wolności jest zabezpieczenie prawidłowego toku postępowania karnego (art. 249 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.), a tylko jedna z wielu szczegółowych przesłanek stosowania tymczasowego aresztowania obejmuje uzasadnioną obawę popełnienia przez oskarżonego kolejnego przestępstwa przeciwko życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu powszechnemu (art. 258 § 3 k.p.k.).

Po trzecie, art. 115 § 7 k.k.w. wprowadza odstępstwo od funkcjonującego w powszechnym systemie prawa pacjenta do intymności i poszanowania jego godności w trakcie udzielania świadczeń zdrowotnych. Art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417, ze zm.) przewiduje, że osoby wykonujące zawód medyczny, inne niż udzielające świadczeń zdrowotnych, są obecne podczas udzielania tych świadczeń tylko wtedy, gdy jest to niezbędne ze względu na rodzaj tego świadczenia. Uczestnictwo, a także obecność innych osób wymaga zgody pacjenta. Zakwestionowany przepis różni się także od art. 115 § 8 k.k.w., który w wypadku zakładów karnych typu półotwartego przewiduje obecność funkcjonariusza tylko w wypadku osoby udzielającej świadczenie zdrowotne.

1.1. Z powyższych powodów art. 115 § 7 k.k.w. wykracza poza granice tego, co konieczne i stanowi nieproporcjonalne ograniczenie art. 47 Konstytucji. Decydujące znaczenie ustawodawca przypisał samemu faktowi osadzenia skazanego (tymczasowo aresztowanego) w zakładzie typu zamkniętego, a nie temu, czy jest on niebezpieczny. Skuteczne zapewnienie bezpieczeństwa osobistego osób udzielających świadczeń zdrowotnych (temu służy art. 115 § 7 k.k.w.) jest możliwe z zastosowaniem mniej uciążliwych dla poszanowania prywatności

środków. Świadczenia zdrowotne powinny być udzielane w obecności funkcjonariusza wówczas, gdy zostanie uprawdopodobnione zagrożenie bezpieczeństwa osoby udzielającej świadczeń w danym wypadku.

2. W piśmie z 13 maja 2011 r. stanowisko w sprawie w imieniu Sejmu zajęła Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 115 § 7 k.k.w. jest zgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.1. RPO, zdaniem pani Marszałek w istocie kwestionuje status prawny skazanego, nie zaś tymczasowo aresztowanych. Zakład karny typu zamkniętego to zakład, w którym są osadzane osoby najgroźniejsze lub stwarzające istotne problemy podczas odbywania kary w innego rodzaju zakładach karnych. Identyfikując *ratio legis* kwestionowanego przepisu, Marszałek Sejmu zauważyła, że skoro chodzi o takich więźniów, a udzielanie im świadczeń zdrowotnych wymaga posługiwania się przedmiotami mogącymi służyć jako narzędzia niebezpieczne, to należy domniemywać, że w art. 115 § 7 k.k.w. jest mowa o skazanych, którzy potencjalnie stanowią zagrożenie dla życia i zdrowia innych osób i dla siebie (w stopniu wyższym niż osadzeni w zakładach karnych innego typu), co z kolei uzasadnia decyzję ustawodawcy o poddaniu ich odmiennemu reżimowi prawnemu.

2.2. Art. 115 § 7 k.k.w. w trafny sposób wyważa konkurujące ze sobą wartości – prawo do prywatności skazanych oraz bezpieczeństwo, życie i zdrowie osób udzielających świadczeń zdrowotnych skazanym. W świetle przepisów ogólnych osoby udzielające świadczeń zdrowotnych powinny tak zorganizować swoją pracę, żeby prywatność pacjenta – pomimo obecności funkcjonariusza – nie została naruszona. Kwestionowana regulacja prowadzi do zamierzonych przez nią skutków. Jest ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana. Życie i zdrowie każdego człowieka trzeba traktować jako wartość nadrzędną w wypadku kolizji z prawem do prywatności. Ponadto pozostaje ona w odpowiedniej proporcji do ciężaru nakładanego na skazanego, ponieważ ustawodawca zawarł gwarancje prywatności (np. nakaz zapewnienia intymności przez osobę udzielającą świadczeń zdrowotnych, nakaz respektowania godności skazanych przez funkcjonariuszy Służby Więziennej, możliwość złożenia wniosku i udzielania świadczeń bez obecności funkcjonariusza Służby Więziennej).

3. W piśmie z 18 lutego 2011 r. stanowisko w sprawie zajęł Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że art. 115 § 7 k.k.w. jest zgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazał odmienność różnego rodzaju zakładów karnych. Zakwestionowany przepis jest tylko jednym z tego przejawów. Skazany ma na podstawie art. 102 pkt 10 k.k.w. prawo składania wniosków, skarg i prośb, dzięki czemu dysponuje możliwością kontroli stosowania wobec niego art. 115 § 7 k.k.w., szczególnie wtedy, gdy traktuje stałą obecność funkcjonariusza więziennego podczas kolejnych badań lekarskich jako szykanę lub poniżenie. Specyfika statusu skazanego odbywającego karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym typu zamkniętego nie pozwala na pełne zrównanie jego uprawnień jako pacjenta z uprawnieniami pacjenta korzystającego ze świadczeń zdrowotnych na wolności. *Ratio legis* art. 115 § 7 k.k.w. jest zapewnienie bezpieczeństwa wewnątrz zakładu karnego, a także ochrona osoby udzielającej świadczenia zdrowotnego oraz ochrona samego skazanego. Chociaż zachowanie skazanego stanowiące zagrożenie tych wartości może nastąpić nawet w obecności funkcjonariusza podczas udzielania świadczenia skazanemu, to jego obecność minimalizuje skutki ewentualnej agresji skazanego. Świadczenia zdrowotne w warunkach opisanych w kwestionowanym przepisie nie dotyczą bezpośrednio sfery intymności skazanego. Art. 115 § 7 k.k.w. jest więc zgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie tam przewidziane jest niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa osoby udzielającej świadczenia zdrowotnego oraz bezpieczeństwa wewnątrz zakładu karnego. Ograniczając potencjalne zagrożenie ze strony skazanego, kwestionowany przepis spełnia warunek przydatności, a także wymóg proporcjonalności *sensu stricto*. W wypadku tymczasowo aresztowanego, niezbędność kwestionowanej regulacji wynika ponadto z konieczności zapewnienia prawidłowego toku postępowania karnego, którego jednym z warunków jest kontrola jego kontaktów z innymi osobami, wynikająca z istoty izolacyjnego środka zapobiegawczego.

4. Odpowiadając na pismo Trybunału, Dyrektor Generalny Służby Więziennej udzielił 14 maja 2013 r. informacji o sposobie stosowania kwestionowanego przepisu. Zauważył, że celem art. 115 § 7 k.k.w. jest zapewnienie bezpieczeństwa osobistego więziennemu personelowi medycznemu. Podkreślił, że lekarz nie jest w stanie określić, w stosunku do którego z pacjentów miałby wystąpić z wnioskiem, by świadczenia zdrowotne były udzielane w obecności funkcjonariusza Służby Więziennej. Utrzymanie wskazanej regulacji jest więc konieczne. Dyrektor Generalny za niedopuszczalne uznał wnioski skazanych o udzielenie świadczenia zdrowotnego bez obecności funkcjonariusza; możliwość taka powodowałaby wydłużenie procesu udzielenia świadczenia zdrowotnego, co mogłoby stanowić

zagrożenie dla życia i zdrowia osób pozbawionych wolności. Równocześnie wskazał, że Centralny Zarząd Służby Więziennej nie ma danych o tego rodzaju wnioskach osadzonych w zakładach penitencjarnych.

5. Odpowiadając na pisma Trybunału, informacje na temat stosowania art. 115 § 7 k.k.w. przedstawili także dyrektorzy zakładów karnych w Barczewie, Strzelcach Opolskich, Grudziądzu, Wrocławiu (Zakład Karny nr 1), Wronkach, Warszawie-Białoleśce, Sztumie i Sieradzu. Napisali, że z reguły skazani nie składają wniosków o udzielenie im świadczenia zdrowotnego bez obecności funkcjonariusza służby więziennej. Dyrektor Zakładu Karnego w Sieradzu w piśmie z 28 maja 2013 r. wskazał, że w jednym wypadku za niedopuszczalny – w świetle art. 115 § 7 k.k.w. – uznano wniosek skazanego o udzielenie świadczenia zdrowotnego bez obecności funkcjonariusza służby więziennej. Poinformował także, podobnie jak Dyrektor Zakładu Karnego w Sztumie w piśmie z 3 czerwca 2013 r., że odnotował kilka skarg skazanych na obecność funkcjonariusza podczas udzielania im świadczeń zdrowotnych. Dyrektor Zakładu Karnego Warszawa-Białoleśka w piśmie z 27 maja 2013 r. poinformował, że w zakładzie tym świadczenia zdrowotne są udzielane bez obecności funkcjonariusza niewykonującego zawodu medycznego.

## II

Na rozprawie 19 lutego 2014 r. uczestnicy postępowania: przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich Pani Ewa Dawdziuk i Magdalena Uptass; przedstawiciel Sejmu poseł Beata Kempa oraz przedstawiciel Prokuratora Generalnego prokurator Jerzy Łabuda podtrzymali dotychczasowe stanowiska.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot kontroli.

1.1. Przedmiotem kontroli konstytucyjnej w rozstrzyganej sprawie był art. 115 § 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.; dalej: k.k.w.). Stanowi on, że:

„Skazanemu odbywającemu karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym typu zamkniętego świadczenia zdrowotne są udzielane w obecności funkcjonariusza niewykonującego zawodu medycznego; na wniosek funkcjonariusza lub pracownika podmiotu leczniczego dla osób pozbawionych wolności, świadczenia zdrowotne mogą być udzielane skazanemu bez obecności funkcjonariusza niewykonującego zawodu medycznego”.

1.2. Celem tego przepisu jest zapewnienie bezpieczeństwa osobistego personelowi medycznemu jednostek penitencjarnych (zob. S. Lelental, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Legalis 2012, uwaga 11).

W zakładach karnych typu zamkniętego świadczenia zdrowotne udzielane są skazanym w obecności funkcjonariusza Służby Więziennej niewykonującego zawodu medycznego. Odstępstwo od tej zasady możliwe jest na wniosek funkcjonariusza SW lub osoby udzielającej świadczeń zdrowotnych. Art. 115 § 7 k.k.w. nie daje skazanemu prawa do złożenia wniosku o udzielanie świadczenia zdrowotnego bez obecności funkcjonariusza SW. Według Dyrektora Generalnego Służby Więziennej oraz Dyrektora Zakładu Karnego w Sieradzu niedopuszczalne jest przedłożenie – na podstawie przepisów ogólnych k.k.w. – przez skazanego wniosku o udzielenie świadczenia zdrowotnego bez obecności funkcjonariusza SW (art. 6 § 2 i art. 102 pkt 10 k.k.w.).

1.3. Art. 115 § 7 k.k.w. znajduje zastosowanie wobec każdego skazanego umieszczonego w zakładzie karnym typu zamkniętego, a mianowicie osób:

1) stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu penitencjarnego;

2) skazanych za przestępstwo popełnione w zorganizowanej grupie albo związku mającym na celu popełnianie przestępstw;

3) skazanych na karę dożywotniego pozbawienia wolności albo na karę 25 lat pozbawienia wolności;

4) skazanych objętych ochroną na mocy ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym (Dz. U. z 2007 r. Nr 36, poz. 232, ze zm.) oraz

5) skazanych z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi (art. 88 § 3-5b k.k.w.).

W zakładzie karnym typu zamkniętego umieścić można także m.in. skazanego za przestępstwo nieumyślne, odbywającego zastępczą karę pozbawienia wolności, osobę odbywającą karę aresztu oraz skazane kobiety,

a także innych skazanych, których właściwości i warunki osobiste, sposób życia przed popełnieniem przestępstwa, zachowanie po dokonaniu przestępstwa, negatywna ocena postawy i zachowania w areszcie śledczym, względy bezpieczeństwa zakładu albo inne szczególne okoliczności wskazują, że należy wobec nich wykonywać karę w warunkach zwiększonej izolacji i zabezpieczenia (art. 88 § 6 pkt 1 k.k.w.).

Reguła art. 115 § 7 k.k.w. znajduje także zastosowanie – na podstawie art. 214 § 1 k.k.w. – wobec każdego tymczasowo aresztowanego.

1.4. Rzecznik kwestionował art. 115 § 7 k.k.w. w całości. Zarzut pierwszy odnosi się do zasady obecności funkcjonariusza SW podczas udzielania świadczenia zdrowotnego skazanemu umieszczonemu w zakładzie karnym typu zamkniętego (art. 115 § 7 zdanie pierwsze k.k.w.). Zarzut drugi dotyczy braku przesłanek wystąpienia przez osobę udzielającą świadczenia zdrowotnego lub funkcjonariusza Służby Więziennej z wnioskiem o udzielenie tych świadczeń bez obecności funkcjonariusza (art. 115 § 7 zdanie drugie k.k.w.). Wniosek obejmuje także tymczasowo aresztowanych, wobec których art. 115 § 7 k.k.w. znajduje zastosowanie w związku z dyspozycją art. 214 § 1 k.k.w.

## 2. Wzorce kontroli konstytucyjności.

2.1. Zdaniem RPO, art. 115 § 7 k.k.w. jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ w sposób sprzeczny z zasadą proporcjonalności ogranicza prawo do prywatności skazanego (jego prawo do intymności i poszanowania godności).

2.2. Trybunał podzielił zgodne stanowisko uczestników postępowania, że adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjnej w sprawie jest art. 47 Konstytucji, regulujący prawo do prywatności, które odnosi się również do zdrowia człowieka. Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z 17 lipca 2008 r. w sprawie I. przeciwko Finlandii, nr 20511/03, orzekł, że ochrona danych medycznych ma fundamentalne znaczenie dla możliwości korzystania przez jednostkę z prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (zob. pkt 35 i 38 uzasadnienia wyroku). Zapewnienie poufności danych medycznych jest zasadnicze nie tylko dla poszanowania poczucia prywatności pacjenta, lecz także dla zachowania jego zaufania do lekarzy oraz do usług ochrony zdrowia (zob. pkt 38 uzasadnienia wyroku).

2.3. Podobne jest podejście Trybunału. Prywatność, o której mowa w art. 47 Konstytucji, według Trybunału „odnosi się m.in. do ochrony informacji dotyczących danej osoby i gwarancji pewnego stanu niezależności, w ramach której człowiek może decydować o zakresie i zasięgu udostępniania i komunikowania innym osobom informacji o swoim życiu” (wyrok z 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46, cz. III, pkt 1).

Prawo do prywatności należy rozumieć jako prawo do zachowania w tajemnicy informacji o swoim życiu prywatnym (tamże) i odnosić do sfery autonomii informacyjnej jednostki (zob. wyrok TK z 13 grudnia 2011 r., sygn. K 33/08, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 116, cz. III, pkt 6.1.). Trybunał podkreślał przy tym, że „w sferze życia osobistego jednostki mieści się również prawo do decydowania o ochronie własnego życia i zdrowia” (zob. wyrok TK z 9 lipca 2009 r., sygn. SK 48/05, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 108, cz. III, pkt 3.2).

2.4. Obecność osoby trzeciej w trakcie udzielania skazanemu świadczeń zdrowotnych ingeruje w prawo do prywatności. Pomimo to, że funkcjonariusze SW są zobowiązani na podstawie zasad ogólnych (zob. art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, Dz. U. z 2014 r. poz. 173) do zachowania tajemnic związanych ze służbą (nie mogą zatem ujawniać informacji na temat zdrowia skazanego uzyskanych w trakcie obecności podczas udzielania świadczeń zdrowotnych), to skazany – pacjent może czuć się skrzępowany obecnością funkcjonariusza. Konieczne może być okazanie lekarzowi swojego ciała oraz ujawnienie informacji intymnych związanych z leczeniem. Obecność osoby trzeciej nie służy również ustanowieniu właściwej relacji pomiędzy lekarzem a pacjentem (por. *Report to the Polish Government on the visit to Poland carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 26 November to 8 December 2009*, Strasburg 2011, §§ 123 i 124).

2.5. Prawo do prywatności nie jest absolutne i może być ograniczone ustawą. Jego granice podlegają testowi proporcjonalności na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przesłankami dopuszczalności ograniczenia są: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa,

porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Ponieważ ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, to w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału, należało rozważyć, czy badana regulacja jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona (kryterium konieczności), czy jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (kryterium przydatności) i czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (kryterium proporcjonalności *sensu stricto*).

Mając to na uwadze, Trybunał stwierdził, że art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji są adekwatnymi wzorcami kontroli konstytucyjnej w rozstrzyganej sprawie.

### 3. Kwestia zgodności art. 115 § 7 k.k.w. z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.1. Kontrolując zgodność art. 115 § 7 k.k.w. z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji należało najpierw odpowiedzieć na pytanie, czy zakwestionowany przepis – stanowiąc ingerencję w prawo do prywatności pacjenta: osoby pozbawionej wolności – jest niezbędny do ochrony interesu publicznego. Takim interesem publicznym – na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji – jest bezpieczeństwo i ochrona zdrowia osób udzielających świadczeń zdrowotnych w zakładach penitencjarnych (lekarzy i pielęgniarek). Rolą funkcjonariuszy SW jest czuwanie nad ich bezpieczeństwem.

3.2. Należało też odpowiedzieć na pytanie, czy kwestionowany przepis może zapewnić zamierzone skutki (kryterium przydatności). Biorąc pod uwagę *ratio legis* art. 115 § 7 k.k.w. (zapewnienie bezpieczeństwa personelowi medycznemu) trzeba przyjąć, że obecność funkcjonariusza SW może przyczynić się, w starannie ustalonych przez ustawodawcę kategoriach pozbawionych wolności, do zapobieżenia czynowi bezprawnemu skazanego, a w wypadku takich czynów pozwala na szybką reakcję funkcjonariusza więziennego. Ponadto zapewnienie bezpieczeństwa personelowi medycznemu jest jedną z przesłanek, jaką kieruje się lekarz przy podejmowaniu zatrudnienia w zakładzie karnym. Uwzględnienie tej przesłanki przez ustawodawcę zwiększa szanse na zapewnienie skazanym przez administrację więzienną dostępu do usług zdrowotnych. Dlatego taka ingerencja w prawo do prywatności skazanych służy systemowi ochrony zdrowia w zakładach penitencjarnych i, w konsekwencji, realizacji prawa do ochrony zdrowia przez osoby pozbawione wolności. Nie oznacza to, że ustawodawca może tę ingerencję dopuszczać bez uwzględnienia w sposób należyty potrzeby podejścia bardziej zindywidualizowanego, niż to, jakie stanowi kwestionowany przepis.

3.3. Prywatność jednostki, tam gdzie jest to możliwe, powinna być chroniona w imię fundamentalnej wartości konstytucyjnej jaką jest godność człowieka.

Prywatność człowieka w warunkach więziennych podlega rozlicznym, konstytucyjnie usprawiedliwianym ograniczeniom. Nie znaczy to jednak, że konstytucyjnie dopuszczalne jest wypreparowanie prywatności więźnia z wszelkiej treści. Takim obszarem jest opieka zdrowotna i potrzeba zapewnienia podczas jej świadczenia należytej poufności zawsze tam, gdzie jest to możliwe. A możliwe jest to także wobec więźnia długoterminowego odbywającego karę w zakładzie karnym typu zamkniętego, który przez szereg lat izolacji penitencjarnej nie popełnił przekroczenia skierowanego przeciwko osobie lub innego przekroczenia wymierzonego w bezpieczeństwo takiego zakładu. Poszanowanie prywatności takiego człowieka podczas wykonywania świadczenia zdrowotnego będzie oznaczało poszanowanie jego godności, co samo przez się będzie mogło mieć istotną wartość formacyjną wobec skazanych, co jest zadaniem Służby Więziennej.

3.4. Kwestią, którą musiał rozstrzygnąć Trybunał, było to, czy środkiem odpowiednio proporcjonalnym dla zapewnienia bezpieczeństwa personelowi medycznemu jest generalne przesądzenie w art. 115 § 7 k.k.w. w zdaniu pierwszym, że bez wyjątku wszystkim skazanym odbywającym karę w zakładzie karnym typu zamkniętego świadczenia zdrowotne są udzielane w obecności funkcjonariusza SW. Konstytucyjnie możliwe jest jednak inne rozwiązanie wskazanego konfliktu.

3.5. Art. 115 § 8 k.k.w. stanowi, że skazanemu pozbawionemu wolności w zakładzie karnym typu półotwartego świadczenia zdrowotne mogą być udzielane na wniosek osoby wykonującej świadczenie w obecności funkcjonariusza niewykonującego zawodu medycznego, jeżeli wymaga tego jej bezpieczeństwo. Zasadą jest tam nieobecność funkcjonariusza Służby Więziennej podczas udzielania więźniom świadczeń zdrowotnych. Wprowadzenia takiego rozwiązania również w wypadku osadzonych w zakładach karnych typu zamkniętego domagał

się w istocie w tej sprawie Rzecznik (tak również T. Bulenda, *Wątpliwości prawne dotyczące prawa więźniów do opieki medycznej. Kontekst reformowania więziennej służby zdrowia*, [w:] *Więzienna służba zdrowia. Obecny stan dyskusji i kierunki reform*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2012, s. 21).

3.6. Wążąc te okoliczności, Trybunał dostrzegał także, że więzień odbywający karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym typu zamkniętego może stwarzać większe zagrożenie dla bezpieczeństwa personelu medycznego niż ten odbywający tę karę w zakładzie karnym typu półotwartego. Za istotne uznać również należy obawy, że odwrócenie obecnie obowiązującej zasady mogłoby spowodować, że personel medyczny składałby wnioski o obecność funkcjonariusza SW podczas udzielania świadczenia zdrowotnego, co dodatkowo obciążałoby organizacyjnie system penitencjarny.

3.7. Zważywszy na powyższe, Trybunał podzielił zarzut RPO tylko w zakresie, w jakim oparty jest on na założeniu, że skazani odbywający karę w zakładach karnych typu zamkniętego nie stanowią grupy jednorodnej. Także w takim zakładzie umieszczeni skazani należą do kategorii, których członkowie w istotnie różnym stopniu mogą stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa więziennego personelu medycznego.

3.8. Należy przyjąć, że przewidziane w kwestionowanym przepisie generalne rozwiązanie w sposób nieproporcjonalny ogranicza prawo do prywatności każdego skazanego umieszczonego w zakładzie karnym typu zamkniętego, korzystającego ze świadczenia zdrowotnego. W literaturze trafnie uznaje się za wadliwe założenie, że dla personelu medycznego niebezpieczny jest każdy więzień odbywający karę w takiej jednostce penitencjarnej, bądź tymczasowo aresztowany (zob. S. Lelental, *op.cit.*). Podobne wnioski płyną również z raportu Europejskiego komitetu do spraw zapobiegania torturom oraz niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (por. *Report to the Polish Government ...*, §§ 123 i 124).

3.9. W treści art. 115 § 7 k.k.w. zdanie pierwsze brak jest przesłanek obecności funkcjonariusza niewykonywającego zawodu medycznego. Wystarcza samo odbywanie kary w zakładzie karnym typu zamkniętego.

3.10. Ustawodawca, zamiast generalnej regulacji, obejmującej wszystkich umieszczonych w zakładach typu zamkniętego, powinien wyróżniać te ich kategorie, które potencjalnie mogą stwarzać w takich zakładach zagrożenie dla bezpieczeństwa personelu medycznego i wobec których świadczenia zdrowotne muszą być wykonywane w obecności funkcjonariusza SW. Za kategorię taką ustawodawca może uznać: a) skazanych mających status więźnia niebezpiecznego; b) skazanych, którzy naruszyli w poważnym stopniu dyscyplinę i porządek; c) oskarżonych aresztowanych tymczasowo z powodu obawy popełnienia kolejnego przestępstwa przeciwko życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu powszechnemu (art. 258 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) oraz pozostałych tymczasowo aresztowanych w początkowej fazie stosowania tego środka zapobiegawczego; d) skazanych leczonych w pozawięziennych placówce medycznej. W ich wypadku racjonalne jest utrzymanie dotychczas obowiązującego rozwiązania. W praktyce skazani tacy będą stanowić mniejszość populacji zakładów karnych typu zamkniętego. Prawa człowieka nie podlegają jednak kategoriom statystycznym. Z drugiej strony, skoro obowiązek konstytucyjny poszanowania prywatności człowieka, także pozbawionego wolności w zakładzie karnym lub areszcie śledczym, w którym wykonywana jest kara w systemie zamkniętym, wiąże się z ochroną jego sfery czysto osobistej, prawo do „niedzielenia się z innymi” obejmuje poszanowanie – w warunkach więziennych o tyle, o ile jest to możliwe – intymności w czasie świadczenia zdrowotnego. Dlatego Trybunał wskazał w sentencji na wadę konstytucyjną zdania pierwszego kwestionowanego przez RPO art. 115 § 7 k.k.w. Wada ta polega na tym, że ustawodawca uregulował zbyt szeroko sytuację opisaną w hipotezie derogowanego przepisu. Ustawodawca objął obowiązkiem obecności funkcjonariusza niewykonywającego zawodu medycznego świadczenie zdrowotne udzielane skazanemu odbywającemu karę w zakładzie karnym typu zamkniętego: 1) bez względu na to, w jakim systemie kara jest wykonywana (art. 81 k.k.w.); 2) ignorując nakaz indywidualizacji postępowania ze skazanymi (art. 82 § 1 k.k.w.) oraz klasyfikacji skazanych, między innymi ze względu na ich płeć, wiek czy stan zdrowia (art. 82 § 2 k.k.w.); 3) bez względu na to, do jakiej kategorii należy skazany umieszczony w zakładzie karnym typu zamkniętego, a więc również należący do jednej z grup chronionych z racji konkretnych cech określonych w prawie (art. 88 § 5a, 5b oraz 6 k.k.w.). Te wady konstytucyjne konstrukcji kwestionowanego przepisu w jego zdaniu pierwszym powodują, że w sposób nieadekwatny ogranicza on chronione w art. 47 Konstytucji prawo do prywatności pacjenta pozbawionego wolności umieszczonego w zakładzie karnym typu zamkniętego. W tym zakresie zasadą powinien być brak obecności funkcjonariusza więziennego nie wykonywającego zawodu medycznego podczas



udzielania świadczenia zdrowotnego, chyba że wniosek o taką obecność złoży członek personelu medycznego w zakładzie karnym typu zamkniętego.

3.11. W każdym wypadku konieczne jest utrzymanie zasady poufności badań medycznych (por. pkt 13 Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie etycznych i organizacyjnych aspektów opieki zdrowotnej w więzieniu przyjętej 8 kwietnia 1998 r., nr R [98] 7). Jej warunkiem jest nieujawnianie (na przykład innym skazanym) informacji uzyskanych przez osoby udzielające świadczeń zdrowotnych oraz funkcjonariuszy SW przy tym obecnych. Od zasady tej nie może być wyjątków.

3.12. Skutki wprowadzonej w art. 115 § 7 k.k.w. w zdaniu pierwszym regulacji pozostają ponadto w nieodpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na pacjenta – więźnia (kryterium proporcjonalności *sensu stricto*). Przepis ten w sposób nieprawidłowy wyważa dobra: prawa do prywatności każdego pacjenta – więźnia umieszczonego w zakładzie karnym typu zamkniętego oraz bezpieczeństwo osobiste członka personelu udzielającego świadczenia zdrowotnego, dając prymat drugiemu z nich. Dobro „poświęcone” musi być starannie wyważone.

3.13. Mając na uwadze powyższe argumenty, Trybunał stwierdził, że art. 115 § 7 zdanie pierwsze k.k.w. przez to, że nakazuje obecność funkcjonariusza niewykonującego zawodu medycznego podczas udzielania świadczenia zdrowotnego: a) również osobom pozbawionym wolności, co do których nie jest to konieczne, b) nie określa przesłanek uzasadniających odstępianie od tego nakazu, jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Rozstrzygnięcie takie zbędnym czyni badanie drugiego zarzutu Rzecznika (sformułowanego w uzasadnieniu wniosku) co do braku przesłanek wystąpienia przez osobę udzielającą świadczenia zdrowotnego lub funkcjonariusza Służby Więziennej z wnioskiem o udzielenie tych świadczeń bez obecności funkcjonariusza (art. 115 § 7 zdanie drugie k.k.w.).

#### 4. Skutki wyroku.

W części II sentencji wyroku Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej art. 115 § 7 zdanie pierwsze k.k.w. o dwanaście miesięcy. W ciągu tego okresu ustawodawca jest zobowiązany do uchwalenia nowego przepisu, który określi przesłanki obecności funkcjonariusza niewykonującego zawodu medycznego wymaganej podczas udzielania świadczeń zdrowotnych.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 16

**WYROK**  
z dnia 27 lutego 2014 r.  
**Sygn. akt P 31/13\***

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący  
Miroslaw Granat  
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca  
Leon Kieres  
Marek Kotlinowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu, Ministra Infrastruktury i Rozwoju i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 27 lutego 2014 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie, czy:  
art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2012 r. poz. 933, ze zm.) jest zgodny z art. 22 w związku z art. 20 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,  
§ 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 września 2012 r. w sprawie podstawowych przepisów porządkowych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku (Dz. U. poz. 1023) jest zgodny z art. 22 w związku z art. 20, art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

**1. Art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1393) jest zgodny z art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji.**

**2. § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 września 2012 r. w sprawie podstawowych przepisów porządkowych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku (Dz. U. poz. 1023) jest zgodny z art. 22 w związku z art. 20 i art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

UZASADNIENIE

I

1. Na podstawie postanowienia z 21 czerwca 2013 r., uzupełnionego pismem procesowym z 26 lipca 2013 r., Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy w Warszawie, V Wydział Karny, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności: 1) art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2012 r. poz. 933, ze zm.; dalej: prawo lotnicze lub ustawa) z art. 22 w związku z art. 20 oraz art. 2 Konstytucji; 2) § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 września 2012 r. w sprawie podstawowych przepisów porządkowych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku (Dz. U. poz. 1023; dalej: rozporządzenie) art. 22 w związku z art. 20, art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu pytania prawnego podkreślono, że problem konstytucyjny objęty pytaniem prawnym pojawił się w postępowaniu toczącym się w sprawie odpowiedzialności za wykroczenie. Obwiniony na terenie

\* Sentencja została ogłoszona dnia 7 marca 2014 r. w Dz. U. poz. 288.

Portu Lotniczego Fryderyka Chopina w Warszawie prowadził bez zgody zarządzającego portem działalność gospodarczą w zakresie przewozu osób, oferując usługę przewozu taksówką. Interweniujący policjant nałożył na obwinionego mandat karny oraz poinformował go o prawie odmowy przyjęcia mandatu, co skutkuje skierowaniem wniosku o ukaranie do Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy, V Wydziału Karnego. Obwiniony odmówił przyjęcia mandatu, stwierdzając, że posiada zgodę na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie całego kraju i nie potrzebuje dodatkowej zgody zarządzającego Portem Lotniczym Warszawa-Okęcie. Podczas rozpoznawania wniosku o ukaranie pytający sąd powziął wątpliwości co do konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

W uzasadnieniu pytania prawnego podkreślono, że zgodnie z art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego odpowiedzialności karnej zagrożonej karą grzywny podlega ten, kto wbrew obowiązkowi określonymu w art. 83a ust. 1 ustawy nie stosuje się do nakazu lub zakazu zawartego w przepisach porządkowych obowiązujących na lotnisku, wydanych na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy. Wskazany przepis został dodany w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 21 lipca 2006 r., sygn. P 33/05 o niezgodności art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Pytający sąd podkreślił, że przyczyną uchylenia przepisu „był fakt, iż w celu doprecyzowania znamion czynu zabronionego odsyłał on do wewnętrznych zarządzeń i poleceń zarządzającego lotniskiem”. W tym kontekście stwierdził, że obecne brzmienie art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego odsyła do art. 83a ust. 1 tej ustawy, który stanowi: „Wszystkie osoby znajdujące się na terenie lotniska są obowiązane do przestrzegania i stosowania się do nakazów i zakazów zawartych w przepisach porządkowych ustalonych przez zarządzającego tym lotniskiem, wydanych na podstawie ust. 2”. Podstawą wydania przepisów porządkowych przez zarządzającego lotniskiem jest obecnie art. 83a ust. 2 prawa lotniczego.

Pytający sąd podkreślił, że prawodawca „zrealizował swój obowiązek wydania stosownej regulacji normatywnej wydając rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 września 2012 roku w sprawie podstawowych przepisów porządkowych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku”. Do czasu wejścia w życie tego rozporządzenia, tj. przez ponad rok, art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego „nie mógł stanowić podstawy odpowiedzialności karnej, bowiem nie istniały przepisy precyzujące znamiona czynów zabronionych, które miał penalizować”.

Uregulowanie zawarte w § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia przewiduje: „Na terenie lotniska zabrania się prowadzenia bez zgody zarządzającego lotniskiem działalności gospodarczej, w tym reklamowej, akwizycyjnej lub innej działalności zarobkowej”.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego z art. 22 w związku z art. 20 i art. 2 Konstytucji, pytający sąd podkreślił, że wolność działalności gospodarczej jest zgodnie z art. 20 Konstytucji jedną z zasad ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, a art. 22 Konstytucji stanowi, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Pytający sąd zarzucił: „Wątpliwości w zakresie formalnego aspektu ograniczenia konstytucyjnie zagwarantowanej wolności działalności gospodarczej budzi brzmienie art. 83a ust. 2 ustawy Prawo lotnicze, który wydaje się być poprawny pod względem wymagań z art. 92 ust. 1 Konstytucji”. Stwierdził przy tym, że „powziął wątpliwość czy tak określona norma kompetencyjna, umożliwia organom władzy wykonawczej ingerencję i ograniczenie konstytucyjnie zagwarantowanej wolności gospodarczej, a tym samym czy nie narusza dyspozycji art. 22 w związku z art. 20 ustawy zasadniczej”. W tym kontekście, nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, pytający sąd zauważył, że „ustawowe odesłanie unormowania pewnych kwestii do rozporządzenia może być wprawdzie zgodne z ogólnymi wymaganiami wynikającymi z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ale – jeżeli kwestie te dotyczą praw i wolności jednostki – może okazać się niezgodne z art. 22 (a także art. 31 ust. 3 bądź art. 64 ust. 3), bo te przepisy silnie akcentują konieczność szerszego unormowania rangi ustawowej i zawężają pole regulacyjne pozostające dla rozporządzenia”.

W dalszej części uzasadnienia rozpatrywanego pytania prawnego stwierdzono: „Sąd dopatrzył się również możliwości naruszenia art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” w aspekcie zasady poprawnej legislacji. Pytający sąd podkreślił, że zasada ta jest funkcjonalnie związana z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, by przepisy prawa formułowane były w sposób precyzyjny i jasny, a stanowienie prawa następowało w sposób logiczny i konsekwentny z poszanowaniem ogólnosystemowych zasad i należytych aksjologicznych standardów. W tym kontekście pytający sąd stwierdził: „Powstaje wątpliwość czy przepisy art. 210 ust. 1 pkt 5a w zw. z art. 83a ust. 2 ustawy Prawo lotnicze, które zezwalają na rekonstrukcje sankcji karnej za wykroczenie, są sformułowane prawidłowo”. Art. 83a ust. 2 prawa lotniczego „poprzez upoważnienie jedynie do wydania podstawowych przepisów

porządkowych jest zatem ogólny, pomimo faktu, że występuje w koniecznym związku z art. 210 ust. 1 pkt 5a, będącym podstawą represji karnej w stosunku do jednostek”. W ocenie pytającego sądu: „obywatel w szczególności tak ważnym aspekcie, jakim jest uniknięcie odpowiedzialności karnej, powinien znać swoje dopuszczalne prawnie zachowania. Sąd wyraża wątpliwość czy tak ogólnie sformułowany przepis może być podstawą penalizowania czynów jednostek, a stąd czy jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w tym zasadą pewności prawa i zasadą zaufania obywateli do państwa”.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia, pytający sąd stwierdził, że wskazany przepis „ogranicza konstytucyjnie zagwarantowaną wolność działalności gospodarczej, bowiem wskazuje na konieczność spełnienia dodatkowego warunku w postaci uzyskania zgody zarządzającego Portem Lotniczym Warszawa-Okęcie na jej prowadzenie”. Podkreślił przy tym, że nie kwestionuje możliwości ograniczenia powyższej wolności „ze względu na materialną przesłankę jej limitacji ze względu na ważny interes publiczny”. W ocenie pytającego sądu: „Uzasadnieniem takiego ograniczenia może być również chęć zapobieżenia możliwości natarczywego namawiania przylatujących do kraju osób do korzystania z usług oferowanych przez prowadzących działalność gospodarczą”. Wątpliwości budzi jednak daleko idąca ingerencja prawodawcy w wolność działalności gospodarczej polegającej na przewozie osób.

Nawiązując do brzmienia art. 31 ust. 3 Konstytucji, pytający sąd zauważył, że celem kwestionowanego ograniczenia jest bezpieczeństwo i porządek publiczny. Podkreślił, że „zgadza się z możliwością ograniczenia wolności gospodarczej właśnie ze względu na te wartości”, a nadto stwierdził, że ograniczenie zawarte w § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b kwestionowanego rozporządzenia „nie narusza istoty (tzw. rdzenia) wolności”. Ograniczenie jednak „powinno być również konieczne w demokratycznym państwie”. W tym kontekście pytający sąd nawiązał do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 lipca 2006 r., sygn. P 33/05, w którym stwierdzono: „Trudno jednak uznać, że (...) wymaganie uzyskania zgody czy też zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w postaci świadczenia usług przewozu osób ma bezpośredni związek z zapewnieniem bezpieczeństwa lotów i porządku na lotnisku, a więc jego wprowadzenie ma na celu wypełnienie przez zarządzającego lotniskiem obowiązków o charakterze publicznoprawnym” i zarzucił, że wskazany przepis ogranicza nadmiernie wolność działalności gospodarczej.

Zdaniem sądu, § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia budzi także wątpliwości co do zgodności z art. 2 Konstytucji. Ograniczenie tak istotnej sfery wolności, jaką jest wolność działalności gospodarczej, „w przypadku osób prowadzących działalność przewozową oraz inną aktywność niezagrażającą bezpośrednio bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, może być niesprawiedliwe i niesłuszne. Przez to może naruszać wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadę sprawiedliwości społecznej”.

2. W piśmie z 9 października 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (dalej: Minister).

W ocenie Ministra, postępowanie w sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na wypadek nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie, Minister zajął stanowisko, że art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego nie jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 20 oraz art. 2 Konstytucji, a § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia nie jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 20, art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Na wypadek niepodzielenia przez Trybunał Konstytucyjny powyższego stanowiska, Minister wniósł o stwierdzenie, że art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego jest zgodny z art. 22 w związku z art. 20 oraz art. 2 Konstytucji, a § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia jest zgodny z art. 22 w związku z art. 20, art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Minister wniósł nadto o wystąpienie do Przedsiębiorstwa Państwowego Porty Lotnicze, zarządzającego Lotniskiem F. Chopina w Warszawie, o udzielenie Trybunałowi Konstytucyjnemu informacji o tym, dlaczego uznano, że zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku wymagało wprowadzenia w przepisach porządkowych zakazu prowadzenia działalności gospodarczej na terenie lotniska, w tym działalności gospodarczej w zakresie usług przewozu taksówką, bez zezwolenia zarządzającego lotniskiem.

W początkowej części uzasadnienia pisma Ministra stwierdzono, że badane pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej.

Postępowanie przed pytającym sądem, na którego tle powstały wątpliwości co do zgodności z Konstytucją kwestionowanego przepisu, toczy się w związku z popełnieniem wykroczenia polegającego na prowadzeniu na terenie Portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie działalności gospodarczej w zakresie usług taxi bez

zgody zarządzającego lotniskiem. Czyn ten opisany jest w art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego w związku z § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia. W tym kontekście w piśmie Ministra podkreślono, że kognicja pytającego sądu sprowadza się do oceny, czy zarzucany obwinionemu czyn stanowi wykroczenie. Przedmiotem postępowania w sprawach o wykroczenia jest kwestia odpowiedzialności za czyny charakteryzujące się mniejszym stopniem szkodliwości społecznej. Do rozstrzygnięcia tej kwestii niezbędne jest ustalenie, czy zarzucane zachowanie rzeczywiście nastąpiło, czy wypełnia ono znamiona czynu będącego wykroczeniem, czy obwiniony jest jego sprawcą i czy ponosi on odpowiedzialność przewidzianą w materialnym prawie wykroczeń za ten czyn.

Nawiązując do powyższego, w piśmie Ministra stwierdzono: „Zatem zasady prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług taxi na terenie Lotniska im. F. Chopina w Warszawie znajdują się poza zakresem kognicji i właściwości Sądu pytającego. Jego zadaniem ustawowym jest orzeczenie, na podstawie obowiązujących w dacie popełnienia wykroczenia, o winie obwinionego i o ewentualnej karze. Odpowiedź Trybunału o to, czy art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego, czyli przepis prawno-karny, sankcjonujący zachowania niezgodne z art. 83a i § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia jest zgodny z przepisami Konstytucji proklamującymi wolność prowadzenia działalności gospodarczej oraz ustanawiającymi granice dopuszczalności ograniczenia tej wolności nie jest więc funkcjonalnie związana z przyszłym wynikiem sprawy o wykroczenie. Sąd pytający nie zajmuje się bowiem oceną dopuszczalności ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług taxi na terenie Lotniska im. F. Chopina w Warszawie. Zadaniem Sądu jest ustalenie stanu faktycznego, strony przedmiotowej i podmiotowej czynu, dokonanie wykładni przepisów prawno-karnych i dokonanie ich subsumcji pod poczynione ustalenia, celem rozstrzygnięcia sprawy o wykroczenie. Zresztą znajduje to wyraz w uzasadnieniu pytania prawnego, w miejscu, w którym Sąd pytający wyraża wątpliwość, czy tak ogólnie sformułowany przepis, jak art. 210 ust. 1 pkt 5a Prawa lotniczego może być podstawą penalizowania czynów jednostek”.

W dalszej części pisma Ministra przedstawiono uzasadnienie stanowiska, że art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego nie jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 20 oraz art. 2 Konstytucji, zaś § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia nie jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 20, art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W tym kontekście w piśmie Ministra stwierdzono, że „Sąd zadający pytanie przywołał wzorce konstytucyjne, które nie mają zastosowania do kwestionowanych przez ten Sąd przepisów. Sąd zadaje pytanie o zgodność przepisów prawno-karnych (art. 210 ust. 1 pkt 5a w zw. z art. 83a ust. 2 Prawa lotniczego i § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia) z wzorcami konstytucyjnymi dotyczącymi wolności prowadzenia działalności gospodarczej i warunków dopuszczalności jej ograniczania. W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd wskazuje na wątpliwość, czy art. 210 ust. 1 pkt 5a w zw. z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego zezwalają na rekonstrukcję sankcji karnej za wykroczenie. W istocie więc Sąd pyta o określoność normy prawno-karnej, a nie o konstytucyjność wprowadzonego ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług taxi”. Nieadekwatność powołanych wzorców kontroli powoduje, że zastosowanie znajduje tu „formuła orzeczenia, iż przepis poddany kontroli Trybunału nie jest niezgodny z powołanym we wniosku lub w pytaniu prawnym wzorcem konstytucyjnym”.

Uzasadniając pogląd o zgodności zakwestionowanego przepisu prawa lotniczego oraz zaskarżonego przepisu rozporządzenia ze wskazanymi wzorcami kontroli, Minister stwierdził, co następuje:

Umocowanie zarządzającego lotniskiem do regulowania zachowań wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska wynika z przepisu rangi ustawowej, tj. z art. 82 pkt 3 prawa lotniczego. Uzupełnieniem tego przepisu jest art. 83a ust. 1 prawa lotniczego, który nakłada na wszystkie osoby znajdujące się na terenie lotniska obowiązek przestrzegania i stosowania się do nakazów i zakazów zawartych w przepisach porządkowych ustalonych przez zarządzającego tym lotniskiem. „Przepisy porządkowe są ustanawiane przez zarządzającego lotniskiem w drodze zarządzenia. Przepis art. 83a ust. 2 Prawa lotniczego ogranicza przy tym swobodę zarządzającego lotniskiem przy wydawaniu przepisów porządkowych, gdyż nakazuje stosować przy wydawaniu przepisów porządkowych tzw. podstawowych przepisów porządkowych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, obowiązujących w stosunku do wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska. Te przepisy podstawowe mają wynikać z rozporządzenia wydanego przez ministra właściwego do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i ministrem właściwym do spraw finansów publicznych”.

W piśmie Ministra podkreślono, że Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już, iż w odniesieniu do ograniczania wolności działalności gospodarczej wymóg zamieszczenia całości regulacji „tylko w ustawie”, bez możliwości zamieszczenia w ustawie upoważnień do wydania aktów wykonawczych, byłby nadmierny. Skoro wolność działalności gospodarczej może – w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – podlegać większym ograniczeniom niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym, przemawia to również za dopuszczeniem regulacji granic wolności gospodarczej w rozporządzeniach wydanych na podstawie upoważnienia ustawowego.

W końcowej części stanowiska Ministra podkreślono, że wprowadzenie „zakazu prowadzenia działalności gospodarczej bez zezwolenia zarządzającego lotniskiem wobec przedsiębiorców wykonujących transport drogowy za pomocą taksówki” wiązało się z powtarzającymi się przypadkami „nadużywania przez nieuczciwych przedsiębiorców zaufania podróżujących taksówkami, a w szczególności cudzoziemców, którzy nie znając w ogóle lub w dostatecznym stopniu języka polskiego padali ofiarami oszustw. Oszustwa te polegały na drastycznym zawyżaniu ceny za przejazd taksówką”. Wskazano nadto, że: „nagminne nagabywanie przylatujących podróżnych przez taksówkarzy prowadzi do zakłócenia porządku na terenie lotniska”.

3. W piśmie z 29 listopada 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. W jego ocenie: 1) art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego jest zgodny z art. 2 oraz nie jest niezgodny z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji; 2) § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia jest zgodny art. 22 w związku z art. 20, art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

We wstępnej części uzasadnienia stanowiska Prokurator Generalny rozważył kwestię dopuszczalności merytorycznego badania zarzutów podniesionych w sprawie, a w szczególności spełnienie przesłanki funkcjonalnej. W tym zakresie stwierdził, że pytający sąd wykazał, że między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem toczącej się przed nim sprawy występuje bezpośrednia i merytoryczna, prawnie istotna zależność. Wskazał bowiem, że od odpowiedzi na pytanie prawne zależy odpowiedzialność obwinionego za wykroczenie; ewentualne stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności poddanych kontroli przepisów będzie bowiem skutkowało uniewinnieniem obwinionego.

W piśmie Prokuratora Generalnego stwierdzono następnie, że w zakwestionowanym art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego został określony podmiot czynu zabronionego oraz rodzaj kary wymierzanej za ten czyn, a także „zasadnicze cechy czynu zabronionego, którymi są: naruszenie zakazów lub nakazów określonych w przepisach porządkowych wydanych na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 83a ust. 2 Prawa lotniczego, obowiązujących na terenie lotniska; naruszenie zakazów i nakazów, których obowiązek przestrzegania wynika z art. 83a ust. 2 Prawa lotniczego”. Z tych względów, w ocenie Prokuratora Generalnego, wskazany przepis nie ma charakteru blankietu zupełnego, choć odsyła do przepisów zawartych w rozporządzeniu.

Konstrukcja art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego „umożliwia zatem wyraźne i jednoznaczne określenie zakazów i nakazów, których naruszenie jest w nim penalizowane”. Przepis nie kreuje więc sytuacji, w której niedoprecyzowanie któregoś z elementów zawartej w nim normy pozwalałoby na dowolność jej stosowania przez właściwe organy władzy publicznej czy penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w tym przepisie.

Art. 83a ust. 2 prawa lotniczego jest dookreślony w dostatecznym stopniu i nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Użyte w tym przepisie wyrażenie „podstawowe przepisy porządkowe” nie jest niedookreślone; stanowi upoważnienie do wydania rozporządzenia, tj. źródła powszechnie obowiązującego prawa.

Prokurator Generalny stwierdził, że brak jest podstaw do uznania, że art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego został sformułowany w sposób niedookreślony w takim stopniu, że stwarza to swoistą pułapkę prawną na obywateli chcących prowadzić działalność gospodarczą na terenie lotniska w zakresie usług związanych z przewozem osób taksówką.

Art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego jest zatem zgodny z zasadami określoności przepisów prawa, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz pewności prawa.

W dalszej części pisma Prokurator Generalny stwierdził, że wskazane powyżej przepisy nie powinny być oceniane w kategoriach zgodności z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji. Te wzorce nie odnoszą się do zasad odpowiedzialności karnej, a zatem w badanej sprawie nie są adekwatne.

W konsekwencji, w ocenie Prokuratora Generalnego, art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego nie jest niezgodny z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia z art. 22 w związku z art. 20, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że określony w tym przepisie zakaz prowadzenia działalności gospodarczej na terenie lotniska został nałożony przez art. 83a ust. 2 prawa lotniczego, tj. przez przepis rangi ustawowej.

Zaskarżony przepis rozporządzenia nie narusza wymogu formalnego dopuszczalności ograniczania wolności działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 22 Konstytucji.

Prokurator Generalny podkreślił następnie, że zakaz określony w zakwestionowanym przepisie rozporządzenia ma na celu ochronę pasażerów korzystających z usług przewozu osób taksówką przed nadużyciami ze strony osób wykonujących te usługi, polegającymi na pobieraniu drastycznie zawyżonych opłat za przejazd, oraz zapobieganie przypadkom natarczywego nagabywania podróżnych na terenie lotniska. Jak stwierdził,

wskazane zachowania mieszczą się w kategorii działań naruszających porządek na terenie lotniska. Zwrócił następnie uwagę, że rezygnacja z obowiązku uzyskania zgody na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie lotniska powodowałaby, że zarządzający lotniskiem „nie dysponowałby w zasadzie żadnym instrumentem prawnym skutecznego oddziaływania na nieprawidłowości w prowadzeniu na terenie lotniska działalności w zakresie przewozu osób taksówką”.

4. W piśmie z 11 lutego 2014 r. stanowisko Sejmu przedstawił Marszałek Sejmu.

Sejm rozważył przede wszystkim dopuszczalność merytorycznego badania zarzutów objętych pytaniem prawnym, którym zainicjowane zostało postępowanie w niniejszej sprawie.

W tym kontekście, nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz wypowiedzi doktryny, stwierdzono, że w analizowanej sprawie nie ulega wątpliwości spełnienie przesłanek podmiotowej i przedmiotowej. Zdaniem Sejmu, przesłanka funkcjonalna również została spełniona. Jak podkreślono: „Próbując ustalić, czy dany przepis (objęty pytaniem prawnym) może stanowić podstawę prawną rozstrzygnięcia sądu pytającego, nie powinno się utożsamiać owej podstawy prawnej z przepisami powołanymi w sentencji przyszłego orzeczenia. Chodzi bowiem o przepisy faktycznie determinujące rozstrzygnięcie sądu, niezależnie od faktu, czy ich zastosowanie przez sąd zostanie uzewnętrznione w sentencji”. W niniejszej sprawie wszystkie trzy przepisy wskazane w pytaniu prawnym wykazują bezpośredni związek z przyszłym rozstrzygnięciem.

W piśmie Sejmu zauważono następnie, że „Przepisy ustawy zostały przez sąd ujęte w *petitum* »związkowo«, co zapewne wynika z zamieszczenia w art. 210 ust. 1 pkt 5a ustawy (przepis prawa wykroczeń) odesłania do jej art. 83a ust. 2 (upoważnienie do wydania rozporządzenia). W taki też sposób – jako części mechanizmu potrzebnego do rekonstrukcji sankcji wykroczeniowej – traktuje je sąd. Jednakże lektura uzasadnienia pytania prawnego ukazuje, że wobec art. 210 ust. 1 pkt 5a ustawy sąd nie formułuje ani jednego zarzutu. Wadliwość zaprojektowanego przez ustawodawcę mechanizmu odpowiedzialności wiąże się, w świetle argumentacji zawartej w pytaniu prawnym, jedynie z art. 83a ust. 2 ustawy”.

Ograniczenie się do sugestii, że konstytucyjność przepisu budzi wątpliwości, bez sformułowania uzasadnienia – jak to ma miejsce w wypadku art. 210 ust. 1 pkt 5a ustawy – oznacza zdaniem Sejmu, że w tym zakresie pytanie prawne nie spełnia warunku dopuszczalności rozstrzygnięcia sprawy wyrażonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W konsekwencji postępowanie we wskazanym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 wskazanej ustawy, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W piśmie Sejmu stwierdzono następnie, że podstawowa wątpliwość, jaką zgłasza pytający sąd wobec art. 83a ust. 2 prawa lotniczego, dotyczy jego zgodności z konstytucyjnymi przepisami dotyczącymi wolności działalności gospodarczej i dopuszczalności jej ograniczenia (art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji). Zdaniem Sejmu, wątpliwości sądu co do art. 83a ust. 2 ustawy dotyczy tego, „czy tak określona norma kompetencyjna umożliwia organom władzy wykonawczej ingerencję i ograniczenie konstytucyjnie zagwarantowanej wolności gospodarczej”.

W kontekście tego zarzutu przypomniano, że konstytucyjna wolność działalności gospodarczej ma dwoisty charakter, stanowi bowiem zarówno zasadę ustrojową, jak i podstawę formułowania pewnych praw podmiotowych. Nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzono, że art. 20 Konstytucji może służyć jako wzorzec kontroli konstytucyjności w połączeniu z art. 22 Konstytucji. W tym ujęciu zasada wolności działalności gospodarczej obejmuje zarówno wolność działalności gospodarczej, jak i warunki dopuszczalności jej ograniczania.

W art. 22 Konstytucji sformułowano dwie przesłanki warunkujące dopuszczalność ustanawiania ograniczeń wolności działalności gospodarczej: formalny („tylko w drodze ustawy”) i materialny („tylko ze względu na ważny interes publiczny”).

W piśmie Sejmu przypomniano, że Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoim orzecznictwie, że przepis ten reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej, a stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyłącza jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Jak podkreślono: „Twierdzenie to trzeba jednak uzupełnić późniejszym spostrzeżeniem, że do ograniczenia wolności działalności gospodarczej odnoszą się też nakaz proporcjonalności oraz zakaz naruszenia istoty wolności”.

Sejm zaakcentował następnie, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie wykluczono „całkowicie przydatności regulacji podstawowej do ograniczania wolności działalności gospodarczej. Nie można zatem twierdzić, że z art. 22 Konstytucji wynika bezwzględny wymóg kompletności regulacji ustawowej. Wydaje się, że konsekwencją zmiany zarysowującej się na tle nowszych orzeczeń jest konieczność dążenia przez ustawodawcę

do maksymalnego – zawsze jednak w granicach możliwości i racjonalności legislacyjnej – zawarcia elementów ograniczenia w ustawie”.

Stwierdzono następnie, że art. 83a ust. 2 prawa lotniczego spełnia konstytucyjne przesłanki ustanawiania ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Kwestionowany przepis stanowi upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego „podstawowe przepisy porządkowe związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, obowiązujące w stosunku do wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska”. Przepis zawiera też wytyczne treściowe, nakazujące organowi wydającemu rozporządzenie uwzględnić „warunki i wymagania funkcjonowania transportu lotniczego”.

Zdaniem Sejmu, konstrukcja przepisu jest wzorowana na innych obowiązujących w prawie polskim upoważnieniach do wydania aktów podstawowych zawierających przepisy porządkowe. W szczególności, po pierwsze, posłużono się terminem „(podstawowe) przepisy porządkowe”, mającym już utrwalone znaczenie w ustawodawstwie. Po drugie zaś, wskazano wartości, których ochrona jest celem projektowanego aktu – są to bezpieczeństwo i ochrona lotów oraz porządek na lotnisku, przy czym wytyczne treściowe zawierają dodatkowe kryterium wyznaczające pożądany kierunek regulacji.

W ocenie Sejmu: „Tak skonstruowany przepis w pełni realizuje standard oczekiwany od upoważnienia do wydania przepisów o charakterze porządkowym. Źródłem ograniczeń praw i wolności jest ustawa, a nie konkretny fragment aktu wydanego na jej podstawie, operacjonalizującego nakaz zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku. Z natury przepisów porządkowych wynika, że mogą one łączyć się z pewnymi ograniczeniami praw i wolności”. Szczegółowość upoważnienia czyni zadość oczekiwaniu, by zakres materii uregulowanej w ustawie był w danych warunkach możliwie najszerszy.

Należy zatem uznać, że art. 83a ust. 2 prawa lotniczego jest zgodny z art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 83a ust. 2 prawa lotniczego z art. 2 Konstytucji w piśmie Sejmu zauważono, że w kontekście tego wzorca kontroli zastrzeżenia Sejmu dotyczą tylko jednej kwestii, a mianowicie przekazania do uregulowania w rozporządzeniu „podstawowych” przepisów porządkowych w danym zakresie. Zdaniem Sejmu: „Analiza uzasadnienia pytania prawnego uprawnia do stwierdzenia, że naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego, jest przez sąd ściśle łącznie z naruszeniem zasady określoności prawa. Występuje zatem konieczność rozważenia zarzutów zawartych w pytaniu prawnym z punktu widzenia standardów sformułowanych dotychczas w nauce i orzecznictwie na kanwie zasady określoności prawa”.

Sejm nie podzielił wątpliwości pytającego sądu co do zgodności kwestionowanego przepisu ustawy z treściami normatywnymi wywodzonymi z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego.

W tym kontekście w piśmie Sejmu zauważono, że istotnie w ustawowym upoważnieniu do wydania rozporządzenia nie posłużono się terminem „przepisy porządkowe”, lecz „podstawowe przepisy porządkowe”. Jak to ujęto w stanowisku Sejmu, stanowią one niejako kolejny szczebel regulacji, a składają się na nią: a) upoważnienie zawarte w ustawie; b) „podstawowe przepisy porządkowe”, zawarte w rozporządzeniu; c) „przepisy porządkowe”, które pochodzą od zarządzającego lotniskiem i doprecyzowują „podstawowe przepisy porządkowe” przez ich odniesienie do realiów konkretnego lotniska, tym samym sprzyjając pewności prawa.

Brak pełnego zharmonizowania zastosowanego w ustawie nazewnictwa z siatką pojęciową innych ustaw zawierających podobne upoważnienia nie może być uznany za przejaw niezgodności z art. 2 Konstytucji. Treść językowa kwestionowanego przepisu nie stwarza w żadnej mierze możliwości nadużycia władzy ani nie zastawia pułapek na jednostkę. Niezależnie od przyjętej w ustawie konwencji terminologicznej, upoważnienie wyrażone w kwestionowanym przepisie jednoznacznie identyfikuje rozporządzenie zawierające „podstawowe przepisy porządkowe”, zaś ich zawartość pozwala w sposób jednoznaczny ustalić treść zakazu, którego naruszenie przypisywane jest obwinionemu. Bezpieczeństwo prawne jednostki nie doznaje w tym względzie uszczerbku.

Wobec powyższego, w ocenie Sejmu, należy stwierdzić zgodność zaskarżonego art. 83a ust. 2 prawa lotniczego z art. 2 Konstytucji.

## II

Na rozprawę 27 lutego 2014 r. nie stawił się przedstawiciel pytającego sądu. Stawili się natomiast przedstawiciele Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, jak również przedstawiciel Ministra Infrastruktury i Rozwoju.

Na rozprawie obecni uczestnicy postępowania podtrzymali swoje pisemne stanowiska.



## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W piśmie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (dalej: Minister) wniesiono o umorzenie postępowania w badanej sprawie ze względu na niespełnienie przesłanki funkcjonalnej skutecznego zainicjowania pytaniem prawnym postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Dopiero na wypadek niepodzielenia przez Trybunał Konstytucyjny poglądu o potrzebie umorzenia postępowania w sprawie wyrażono opinię o merytorycznej zgodności zaskarżonego przepisu z wzorcami kontroli wskazanymi w sprawie.

Wniosek o umorzenie postępowania został podtrzymany przez przedstawiciela Ministra na rozprawie.

Należało zatem przede wszystkim rozważyć dopuszczalność merytorycznego badania zarzutu sformułowanego przez pytający sąd.

W świetle art. 193 Konstytucji, pytanie prawne jest środkiem prawnym inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie kontroli konkretnej. Cechą charakterystyczną kontroli sprawowanej w tym trybie jest jej ścisły związek z postępowaniem toczącym się w indywidualnej sprawie. Wątpliwości konstytucyjne pojawiają się na tle konkretnej sprawy toczącej się przed pytającym sądem (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2008 r., sygn. P 30/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 135).

Zgodnie z art. 193 Konstytucji: „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w kontekście art. 193 Konstytucji, wielokrotnie już wskazywano, że dopuszczalność zadania pytania prawnego jest uzależniona od spełnienia trzech przesłanek: podmiotowej, przedmiotowej oraz funkcjonalnej. Zgodnie z przesłanką podmiotową, pytanie prawne może zadać jedynie sąd; chodzi tutaj o „każdy sąd”, niezależnie od jego miejsca w strukturze organizacyjnej sądownictwa. Związanie przesłanką przedmiotową powoduje, że przedmiotem oceny w postępowaniu zainicjowanym pytaniem prawnym może być wyłącznie kwestia zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą. Zgodnie z przesłanką funkcjonalną pytaniem prawnym można skutecznie zainicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym tylko wtedy, gdy od odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na zgłoszoną wątpliwość konstytucyjną zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 30 maja 2005 r., sygn. P 7/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 53 oraz z 7 października 2008 r., sygn. P 30/07 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z 13 grudnia 2000 r., sygn. P 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 302 oraz z 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 101).

Z art. 193 wynika, że jedną z przesłanek zainicjowania postępowania w sprawie kontroli konstytucyjnej w trybie kontroli konkretnej jest zależność orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego od rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Pomiędzy przepisem zakwestionowanym pytaniem prawnym a stanem faktycznym sprawy rozpoznawanej przez pytający sąd musi zatem istnieć relacja uzasadniająca zastosowanie tego przepisu w sprawie toczącej się przed pytającym sądem. Istnienie takiej relacji można przyjąć wtedy, gdy w razie utraty mocy obowiązującej przez przepis poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego orzeczenie wydane w sprawie rozpatrywanej przez pytający sąd będzie miało treść różną od tej, którą miałoby w razie, gdyby orzeczenie w sprawie zostało oparte na zakwestionowanym przepisie (por. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z 13 grudnia 2000 r., sygn. P 9/00; z 23 września 2009 r., sygn. P 81/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 130 oraz z 15 października 2009 r., sygn. P 120/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 143).

Dyspozycja art. 193 Konstytucji w zakresie przesłanki funkcjonalnej została powtórzona na płaszczyźnie ustawowej w art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym). Zgodnie z tym przepisem, pytanie prawne, obok wymagań formalnych wskazanych w art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, powinno także spełniać wymóg określenia, w jakim zakresie odpowiedź na nie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, a ponadto wymieniać organ, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał już w swoim orzecznictwie, że zależność pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy ma określić przede wszystkim pytający sąd. Nie pozbawia to jednak Trybunału Konstytucyjnego możliwości kontroli prawidłowości stanowiska pytającego sądu w tej kwestii. Adresatem powołanych powyżej przepisów jest bowiem zarówno sąd zadający pytanie prawne, jak i Trybunał Konstytucyjny odpowiadający na to pytanie prawne (por. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z 13 grudnia 2000 r., sygn.

P 9/00; z 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07; z 23 września 2009 r., sygn. P 81/08; z 17 listopada 2009 r., sygn. P 15/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 156 oraz z 20 stycznia 2010 r., sygn. P 70/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 7).

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, sąd zwracający się z pytaniem prawnym może wskazać jako przedmiot wątpliwości konstytucyjnej każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa podczas interpretacji i stosowania prawa (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla przy tym, że nie jest jego rolą wskazywanie sądom, które przepisy powinny mieć w danej sprawie zastosowanie, a co za tym idzie – które mogą być przedmiotem pytania prawnego. Zdaniem Trybunału, uzasadnione jest przyjęcie domniemania, że skoro sąd stawia pytanie prawne, to przesłanka art. 193 Konstytucji jest spełniona. Trybunał Konstytucyjny zauważa przy tym jednak, że przyznawanie sądom wyłącznej kompetencji w zakresie określania, jaki przepis może być przedmiotem pytania prawnego, mogłoby powodować obejście art. 193 Konstytucji przez kierowanie do Trybunału pytań prawnych, które dotyczą kwestii niemających bezpośredniego związku z rozstrzygnięciem danej sprawy przed sądem. Z uwagi na to, w art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, nałożono obowiązek wskazania przez sąd, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione. Sformułowanie to ma charakter bezwzględnie wiążący zarówno dla sądu stawiającego pytanie prawne, jak i dla Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03).

Na uwagę zasługuje tu także ten fragment uzasadnienia powołanego powyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, w którym stwierdzono, że Trybunał Konstytucyjny, będąc zobowiązanym do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), a co za tym idzie – badania z urzędu swojej właściwości w sprawie, jest w szczególności uprawniony do oceny, czy istotnie zgodność z Konstytucją przepisu wyrażającego normę prawną, którą zakwestionowano w pytaniu prawnym, jest zagadnieniem prawnie relewantnym dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem. Trzeba podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że nie leży w jego kompetencjach wskazywanie sądom, które przepisy (normy) winny być zastosowane w konkretnej sprawie, a więc mogą być przedmiotem pytania prawnego, a które nie. Dlatego uzasadnione jest przyjęcie swego rodzaju domniemania, że jeżeli sąd stawia pytanie prawne, to przesłanka, o której mowa w art. 193 *in fine* Konstytucji, jest spełniona. Jednakże, jak już wskazano powyżej, aby zapobiec obchodzeniu przesłanki funkcjonalnej wysłowionej w art. 193 Konstytucji, ustawodawca w art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nałożył na sąd obowiązek wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione. Dopełnienie tego obowiązku nie następuje przez powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale należy wykazać, że *in casu* spełniony jest konstytucyjny warunek dopuszczalności pytania prawnego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04).

W postanowieniu z 19 grudnia 2006 r., sygn. P 25/05 (OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 176) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ciężar uprawdopodobnienia spełnienia przesłanki funkcjonalnej spoczywa na pytającym sędzi, uzasadniając, że gdyby ocena relewantności pytania prawnego wiązała się z dokonywaniem przez Trybunał analizy akt sprawy w celu ustalenia istnienia lub braku istnienia kwestii konstytucyjnej, mającej znaczenie dla prognozy rozstrzygnięcia, to takie czynności Trybunału Konstytucyjnego należałoby uznać za ingerencję w sferę niezawisłości sędziowskiej.

Wątpliwości konstytucyjne pytającego sądu odnoszą się do: 1) art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1393; dalej: prawo lotnicze lub ustawa); 2) § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 września 2012 r. w sprawie podstawowych przepisów porządkowych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku (Dz. U. poz. 1023; dalej: rozporządzenie).

Zaskarżony art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego przewiduje, że odpowiedzialności za wykroczenia podlega ten, kto wbrew obowiązkowi określonemu w art. 83a ust. 1 ustawy nie stosuje się do nakazu lub zakazu zawartego w przepisach porządkowych wydanych na podstawie art. 83a ust. 2 obowiązujących na lotnisku.

Art. 83a ust. 1 prawa lotniczego brzmi: „Wszystkie osoby znajdujące się na terenie lotniska są obowiązane do przestrzegania i stosowania się do nakazów i zakazów zawartych w przepisach porządkowych ustalonych przez zarządzającego tym lotniskiem, wydanymi na podstawie ust. 2”.

Z kolei art. 83a ust. 2 tej ustawy przewiduje: „Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, podstawowe przepisy porządkowe związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów

oraz porządku na lotnisku, obowiązujące w stosunku do wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska, uwzględniając warunki i wymagania funkcjonowania transportu lotniczego”.

Na podstawie art. 83a ust. 2 prawa lotniczego wydane zostało rozporządzenie wykonawcze, którego § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b zakazuje prowadzenia bez zgody zarządzającego lotniskiem działalności gospodarczej, w tym reklamowej, akwizycyjnej lub innej działalności zarobkowej. Przepis ten również został zakwestionowany przez pytający sąd.

Uzasadniając, zgodnie z wymaganiami art. 193 Konstytucji oraz art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, istnienie przesłanki funkcjonalnej, pytający sąd wskazał, że problem konstytucyjny objęty pytaniem prawnym pojawił się w postępowaniu toczącym się w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie. Obwiniony na terenie Portu Lotniczego Fryderyka Chopina w Warszawie prowadził bez zgody zarządzającego portem działalność gospodarczą w zakresie przewozu osób, oferując usługę przewozu taksówką. Interweniujący policjant nałożył na obwinionego mandat karny oraz poinformował go o prawie odmowy przyjęcia mandatu, co skutkuje skierowaniem wniosku o ukaranie do Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy, V Wydziału Karnego. Obwiniony odmówił przyjęcia mandatu, stwierdzając, że posiada zgodę na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie całego kraju i nie potrzebuje dodatkowej zgody zarządzającego Portem Lotniczym Warszawa-Okęcie. Podczas rozpoznawania wniosku o ukaranie pytający sąd miał wątpliwości co do konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

W świetle przedstawionych powyżej okoliczności stanu faktycznego sprawy, na gruncie której pojawił się problem konstytucyjny objęty badaniem pytaniem prawnym, oraz wobec brzmienia przywołanych powyżej uregulowań, których konstytucyjność została w niniejszej sprawie zakwestionowana, związek pomiędzy przedmiotem zaskarżenia a rozstrzygnięciem sprawy jest oczywisty. Zakwestionowany art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. art. 83a ust. 2 prawa lotniczego przewidują odpowiedzialność za wykroczenie w wypadku niestosowania się do naku lub zakazu zawartego w obowiązujących na lotnisku przepisach porządkowych wydanych na podstawie art. 83a ust. 2 prawa lotniczego. Obowiązek taki, relewantny z perspektywy sprawy toczącej się przed pytającym sądem, określa § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia, wydany na podstawie art. 83a ust. 2 prawa lotniczego.

Zaskarżony przepis rozporządzenia współwyznacza znamiona typu wykroczenia opisanego w art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego. W sprawie odpowiedzialności za to wykroczenie toczy się postępowanie przed pytającym sądem. Odpowiedź na pytanie o konstytucyjność penalizacji zachowania opisanego we wskazanych powyżej przepisach w sposób oczywisty zdeterminuje zatem orzeczenie przez pytający sąd w tej sprawie.

2. Należy zaznaczyć, że przywołany powyżej art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego został ustanowiony w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 21 lipca 2006 r., sygn. P 33/05 (OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 83), w którym Trybunał stwierdził, że art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Zakwestionowany przez Trybunał przepis stanowił: „Kto nie wykonuje zarządzeń i poleceń zarządzającego lotniskiem związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa lotów lub porządkiem na lotnisku, o których mowa w art. 82 pkt 3 ustawy – podlega karze grzywny”. Art. 82 pkt 3 ustawy przewidywał, że w celu zapewnienia bezpiecznej eksploatacji lotniska zarządzający lotniskiem wydaje zarządzenia, nakazy lub zakazy oraz polecenia związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, obowiązujące w stosunku do wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska.

We wskazanym powyżej wyroku Trybunał Konstytucyjny badał konstytucyjność zaskarżonego przepisu w kontekście innego wzorca kontroli aniżeli te, które zostały powołane w niniejszej sprawie. W sprawie rozstrzygniętej wyrokiem o sygn. P 33/05 wyłącznym wzorcem kontroli był art. 42 ust. 1 Konstytucji. Problem będący przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego sprowadzał się do odpowiedzi na pytanie, czy zakres odesłania do pozaustawowych przepisów określających bezpośrednio znamiona czynu zabronionego, przewidziany w zakwestionowanym przepisie, jest zgodny z zasadą określoności przepisów prawa karnego oraz zasadą wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. W tamtej sprawie istota problemu wiązała się także z odpowiedzią na pytanie, czy odesłanie do przepisów ustalanych przez zarządzającego lotniskiem, a więc przepisów nienależących do katalogu powszechnie obowiązujących źródeł prawa, pozostaje w zgodzie z gwarancjami zawartymi w art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Wypowiadając się w kwestii zgodności art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego z art. 42 ust. 1 Konstytucji w sprawie o sygn. P 33/05, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w wypadku wykroczenia określonego w zaskarżonym przepisie, zarówno rodzaj, jak i zasady wymierzania kary zostały określone w ustawie, przy czym te ostatnie przez odwołanie do przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Zaskarżony przepis nie określa jednak znamion czynu zabronionego, ale odsyła w tym zakresie do innych, pozaustawowych regulacji – a mianowicie do, związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, obowiązujących

w stosunku do wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska, zarządzeń wydanych przez zarządzającego lotniskiem, na podstawie art. 82 pkt 3 prawa lotniczego, w celu zapewnienia bezpiecznej eksploatacji lotniska. Trybunał podkreślił, że art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego w pierwotnym brzmieniu, który poddany został kontroli konstytucyjnej w sprawie o sygn. P 33/05, ma postać „nie tylko przepisu blankietowego zupełnego, ale co więcej nie określając w ogóle znamion czynu zabronionego, uniemożliwia doprecyzowanie tych znamion w innym przepisie ustawowym, czy też przepisie podustawowym. Samodzielne wyznaczenie znamion czynu zabronionego następuje w regulacji zawartej w zarządzeniu wydanym na podstawie art. 82 pkt 3 prawa lotniczego przez zarządzającego lotniskiem związanym z zapewnieniem bezpieczeństwa lotów lub porządkiem na lotnisku. Przepis odsyła wprawdzie do przepisów wydanych na podstawie ustawy, ale z całą pewnością przepisy te nie należą do katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z art. 87 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są wyłącznie Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz – na obszarze działania organów, które je ustanowiły – akty prawa miejscowego“. Trybunał zgodził się ze stanowiskiem, że w wypadku kwestionowanego przepisu art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego nie mamy do czynienia z odesłaniem do innej normy prawnej, ale do regulacji, która w rozumieniu źródeł prawa, nie ma charakteru przepisu prawnego powszechnie obowiązującego. Odesłanie zawarte w kwestionowanym przepisie obejmuje bowiem wydane przez zarządzającego lotniskiem regulacje o charakterze czysto wewnętrznym, niemające cech przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Trybunał podkreślił, że zarządzający lotniskiem nie należy z całą pewnością do podmiotów uprawnionych do wydawania aktów normatywnych, ani o charakterze wykonawczym w rozumieniu art. 92 Konstytucji, ani do aktów normatywnych wskazanych w art. 94 Konstytucji.

Jak wskazano powyżej, w aktualnym brzmieniu art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego przewiduje, że odpowiedzialności karnej zagrożonej karą grzywny (odpowiedzialności za wykroczenie) podlega ten, kto wbrew obowiązkowi określönemu w art. 83a ust. 1 ustawy nie stosuje się do nakazu lub zakazu zawartego w obowiązujących na lotnisku przepisach porządkowych wydanych na podstawie art. 83a ust. 2. Art. 83a ust. 2 prawa lotniczego zawiera upoważnienie do wydania rozporządzenia.

Tak samo jak w art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego, poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 33/05, zaskarżony w niniejszym postępowaniu art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego ma charakter przepisu blankietowego. Elementy składające się na opis czynu zabronionego jako wykroczenie zostały tu zawarte nie bezpośrednio w ustawie, ale w uregulowaniu podustawowym, o którym mowa jest w art. 83a ust. 1 prawa lotniczego, a które zostało wydane na podstawie art. 83a ust. 2 tej ustawy. Ani użyte w art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego wyrażenie o niestosowaniu się „do nakazu lub zakazu zawartego w przepisach porządkowych wydanych na podstawie art. 83a ust. 2 obowiązujących na lotnisku”, ani treść art. 83a ust. 1 tej ustawy, z której wynika adresowany do wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska obowiązek przestrzegania i stosowania się do nakazów i zakazów zawartych w przepisach porządkowych ustalonych przez zarządzającego tym lotniskiem, ani wreszcie ujęcie w art. 83a ust. 2 ustawy materii, która ma zostać uregulowana w rozporządzeniu („przepisy porządkowe związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, obowiązujące w stosunku do wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska, uwzględniając warunki i wymagania funkcjonowania transportu lotniczego”) nie uchylają blankietowości art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego.

W rozpatrywanej sprawie nie został powołany wzorzec kontroli, którym w sprawie o sygn. P 33/05 był art. 42 ust. 1 Konstytucji.

2. Jako wzorzec kontroli konstytucyjnej art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego pytający sąd wskazał art. 22 w związku z art. 20 oraz art. 2 Konstytucji.

Z analizy *petitum* pytania prawnego oraz z jego uzasadnienia wynika, że art. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli tak ujętego przedmiotu zaskarżenia nie został powołany w związku z art. 22 i w związku art. 20 Konstytucji, ale jako samodzielna podstawa kontroli.

W uzasadnieniu rozpatrywanego pytania prawnego stwierdzono: „Sąd dopatrzył się również możliwości naruszenia art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” w aspekcie zasady poprawnej legislacji. Pytający sąd wyraził wątpliwość, czy ogólnie sformułowany przepis ustawy może być podstawą penalizowania czynów jednostek, a stąd „czy jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w tym zasadą pewności prawa i zasadą zaufania obywateli do państwa”.

Przywołany powyżej fragment uzasadnienia wskazuje na brak konsekwencji pytającego sądu co do określenia, która z zasad charakteryzujących demokratyczne państwo prawne została naruszona w wyniku ustanowienia zaskarżonego uregulowania. W kontekście rozważań posługujących się tożsamą argumentacją sąd wskazuje raz na zasadę poprawnej legislacji, raz na zasadę pewności prawa i zasadę zaufania obywateli do państwa.

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym obowiązuje zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydującą kwestią jest istota przedstawionej Trybunałowi do rozstrzygnięcia sprawa, a nie jej oznaczenie (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 1996 r., sygn. K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98 oraz z 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23). To znaczy, że Trybunał rekonstruuje treść zgłoszonego zarzutu łącznie z treści *petitum* pisma inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz z jego uzasadnienia.

Zasada ta została zastosowana również w niniejszej sprawie. Z argumentacji, jaką pytający sąd posłużył się, uzasadniając zarzut niezgodności art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego z art. 2 Konstytucji wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że intencją pytającego sądu było skonfrontowanie zaskarżonego uregulowania z art. 2 Konstytucji w aspekcie poprawnej legislacji. Łączne odczytanie tego zarzutu w kontekście *petitum* pytania prawnego oraz jego uzasadnienia prowadzi zatem do wniosku, że art. 2 Konstytucji został w niniejszej sprawie powołany jako samodzielny wzorzec kontroli, w aspekcie zakorzenionej w tym przepisie zasady poprawnej legislacji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego z art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje:

Pytający sąd, podkreśliwszy, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej (art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji) jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny, sformułował w odniesieniu do zaskarżonego uregulowania zarzut dotyczący formalnego aspektu ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Jego istota sprowadza się do twierdzenia, że ogólne ujęcie art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego powoduje, że ograniczenie wolności konstytucyjnej zostaje tu dokonane nie bezpośrednio w przepisie ustawy, ale w akcie prawnym rangi podustawowej.

Zgodnie z art. 22 Konstytucji: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

Art. 20 Konstytucji, powołany jako wzorzec kontroli w związku z przywołanym powyżej przepisem, stanowi: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

Wskazane przepisy wielokrotnie już były wzorcami kontroli konstytucyjnej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w doktrynie dominuje pogląd, że art. 22 Konstytucji pełni dwojaką funkcję: z jednej strony traktować go należy jako wyrażenie zasady ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej (i w tym zakresie stanowi konkretyzację ogólniejszych zasad wyrażonych w art. 20), z drugiej strony – może stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 56; 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82 oraz 2 grudnia 2002 r., sygn. SK 20/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 89; por także B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2009, s.125 i n.).

W doktrynie wolność działalności gospodarczej jest postrzegana jako „złożona sytuacja prawna, w jakiej poszczególne jednostki znajdują się względem państwa”, zawierająca w swojej strukturze prawnej „prawo do tego, by państwo podejmowało stosowane działania faktyczne i prawne chroniące podmioty tej wolności przed bezprawnymi działaniami innych podmiotów prywatnych, ingerujących w przedmiot działalności” (zob. także M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz 2011, s. 56 i 59).

W kontekście zarzutów podniesionych przez pytający sąd należy na wstępie odnotować, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już podkreślał w swoim orzecznictwie, że gwarantowana przez art. 22 Konstytucji wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego, a zatem może podlegać ograniczeniom (por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00; z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00 oraz z 2 grudnia 2002 r., sygn. SK 20/01).

Ustawowe limitowanie tej wolności nie może być realizowane na zasadzie zupełnej dowolności. Usprawiedliwić ingerencję w konstytucyjnie gwarantowaną wolność działalności gospodarczej może tylko ważny interes publiczny, odniesiony odpowiednio do zasady proporcjonalności. Niezbędne jest nadto zachowanie ustawowej formy ingerencji (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 kwietnia 1999 r., sygn. K 33/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 71).

Trzeba przypomnieć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego został wyrażony pogląd, że art. 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki

ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Trybunał wskazał, że jeżeli uznać, że wolność działalności gospodarczej należy do konstytucyjnych praw i wolności jednostki, to art. 22 Konstytucji, stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyłącza jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Trybunał dopuścił również przyjęcie, że – z jednej strony – każdy wypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli „ważnego interesu publicznego” w rozumieniu art. 22 Konstytucji. Uznał przy tym, że „patrząc z drugiej strony, stwierdzić należy, że w zakresie «ważnego interesu publicznego» mieszczą się również wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest, przynajmniej patrząc pod kątem materialnych podstaw (przesłanek) ograniczeń, szerszy od zakresu dopuszczalnych ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33; z 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2).

Jak już była o tym mowa powyżej, uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego, pytający sąd zakwestionował dopuszczalność posłużenia się przez ustawodawcę w opisie wykroczenia, określonego w zaskarżonych przepisach, ogólnym ujęciem, które zakłada, że doprecyzowanie jego znamion nastąpi w rozporządzeniu.

Wobec stanowiska zajętego przez Prokuratora Generalnego, zgodnie z którym przepisy zaskarżone w niniejszej sprawie nie powinny być oceniane w kategoriach zgodności z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji, gdyż te wzorce nie odnoszą się do zasad odpowiedzialności karnej (a zatem w badanej sprawie nie są adekwatne), Trybunał Konstytucyjny przypomina, że żaden przepis Konstytucji nie ogranicza możliwości wiązania przedmiotu kontroli przez sąd karny występujący z pytaniem prawnym z takim tylko wzorcem kontroli, który odnosi się wprost do odpowiedzialności karnej. W wypadku stanowienia typów czynu zabronionego *ratio* penalizacji jest konieczność ochrony określonego dobra prawnego, którym mogą być np. życie, zdrowie, mienie, wolność działalności gospodarczej. Gwarancje konstytucyjne odnoszące się do tych wartości oczywiście mogą stanowić perspektywę oceny konstytucyjności przepisów penalizujących zachowania godzące w dobra chronione przez te przepisy.

Jak już była o tym mowa, gwarancje wyrażone w art. 22 oraz art. 20 Konstytucji nie mają charakteru absolutnego. Ustawodawca ma pewną swobodę stanowienia wyjątków od określonych w tych przepisach wolności, pod warunkiem zachowania wymogu stanowienia odstępstw w formie ustawy.

Zarzuty konstytucyjne podniesione w rozpatrywanej sprawie nie wiążą się z określeniem materialnoprawnych granic stanowienia dopuszczalnych odstępstw w zakresie korzystania z konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej (art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji). Podniesione zarzuty pozostają w związku z formalnoprawnym wymogiem, nakazującym stanowienie ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności w formie ustawy.

Takie ujęcie zarzutu niezgodności art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego z art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji powoduje, że nie może on być rozpoznany w oderwaniu od zarzutu niezgodności tego uregulowania z art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady poprawnej legislacji.

3. W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego z art. 2 Konstytucji należało stwierdzić, co następuje:

Jak już była o tym mowa powyżej, art. 2 Konstytucji, jako wzorec kontroli wskazanych powyżej przepisów został powołany w aspekcie wynikającej z tego przepisu Konstytucji zasady poprawnej legislacji.

W rozpatrywanym pytaniu prawnym wskazano, że zasada ta (art. 2 Konstytucji) jest funkcjonalnie związana z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, by przepisy prawa sformułowane były w sposób precyzyjny i jasny, a stanowienie prawa następowało w sposób logiczny i konsekwentny z poszanowaniem ogólnosystemowych zasad i należytych aksjologicznych standardów. Pytający sąd stwierdził: „Powstaje wątpliwość czy przepisy art. 210 ust. 1 pkt 5a w zw. z art. 83a ust. 2 ustawy – Prawo lotnicze, które zezwalają na rekonstrukcje sankcji karnej za wykroczenie, są sformułowane prawidłowo”. Art. 83a ust. 2 prawa lotniczego „poprzez upoważnienie jedynie do wydania podstawowych przepisów porządkowych jest zatem ogólny, pomimo faktu, że występuje w koniecznym związku z art. 210 ust. 1 pkt 5a, będącym podstawą represji karnej w stosunku do jednostek”. Sąd wyraża wątpliwość, czy tak ogólnie sformułowany przepis może być podstawą penalizowania czynów jednostek.

Trzeba przypomnieć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, że zasada poprawnej legislacji zakorzeniona jest przede wszystkim w art. 2 Konstytucji, jako jeden z konstytutywnych elementów zasady państwa prawnego, a także w art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 69).

Trybunał Konstytucyjny uznał za potrzebne przypomnienie dotychczasowej linii orzeczniczej dotyczącej rozumienia wskazanej zasady.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego wynika m.in. nakaz prawidłowej legislacji, „to jest jasnego i zrozumiałego formułowania szczegółowych przepisów prawnych – konkretyzujących prawa i obowiązki obywateli, tak by zachowana była zasada zaufania do tworzonego prawa” (np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2008 r., sygn. P 48/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 4 oraz z 24 lipca 2013 r., sygn. Kp 1/13, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 83).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wspomniana zasada dotyczy w szczególności regulacji dotyczących podstawowych praw jednostki zagwarantowanych w Konstytucji. Zasada ta pozostaje w ścisłym związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który ustanawia wymóg, aby ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności były ustanawiane w ustawie. Ustawa dotycząca praw i wolności konstytucyjnych musi jasno i precyzyjnie ustanawiać ograniczenia tych praw, tak aby adresat na podstawie samej tylko ustawy mógł zorientować się co do treści wszystkich istotnych ograniczeń swojego konstytucyjnego prawa lub wolności (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08 oraz z 24 lipca 2013 r., sygn. Kp 1/13).

Zasada poprawnej legislacji nabiera szczególnego znaczenia w wypadku uregulowań z zakresu szeroko rozumianego prawa karnego ze względu na szczególną gwarancję ochronną zapisaną w art. 42 ust. 1 Konstytucji, „silniejszą” aniżeli ta, która wynika z zakorzenionej w art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji.

W odniesieniu do zaskarżonego art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego pytający sąd nie wskazał jednak jako wzorca kontroli art. 42 ust. 1 Konstytucji. Odwołał się wyłącznie do art. 2 Konstytucji.

Pomimo niewskazania w sprawie jako wzorca kontroli art. 42 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny uznał za potrzebne przypomnienie, że w piśmiennictwie przyjmuje się, że z zasady *nullum crimen sine lege poenali anteriori* wyrażonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji wynikają następujące zasady szczegółowe:

- 1) czyny zabronione muszą być określone w ustawie (*nullum crimen sine lege scripta*),
- 2) typy przestępstw muszą być określone w sposób maksymalnie dokładny (*nullum crimen sine lege certa*),
- 3) niedopuszczalne jest stosowanie (niekorzystnej dla sprawcy) analogii i wykładni rozszerzającej,
- 4) ustawa karna wprowadzająca odpowiedzialność karną lub ją zaostrzająca nie może działać wstecz (*nullum crimen sine lege praevia, lex retro non agit*) – por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62 oraz z 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 50. Zasadę *nullum crimen sine lege poenali anteriori* uzupełnia zasada *nulla poena sine lege poenali anteriori*, zgodnie z którą kara za przestępstwo musi być określona i przewidziana we wcześniej wydanej ustawie (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08).

W piśmiennictwie podkreśla się, że konstrukcja przepisu częściowo blankietowego jest szczególnie uzasadniona w trzech wypadkach: 1) w odniesieniu do kryminalizacji w tych sferach życia społecznego, które ulegają dynamicznym przemianom. W tym wypadku konstrukcja odwołania do znamion pozaustawowych pozwala uniknąć częstych nowelizacji ustawy karnej (zob. R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa: o ustawowym charakterze norm prawa karnego i znamionach typu czynu zabronionego nie określonych w ustawie*, Łódź 1995, s. 119; L. Gardocki, *Zasada nullum crimen sine lege a akty normatywne naczelnych organów administracji*, „Państwo i Prawo” nr 3/1969, s. 65; B. Koch, *Z problematyki przepisów blankietowych w prawie karnym*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici, Prawo”, t. XVI, 1978, s. 64-65); 2) w celu uniknięcia nadmiernej kazuistyki przepisów represyjnych. Przepis odsyłający do znamion pozaustawowych jest bowiem lepszym rozwiązaniem niż przepis posługujący się pojęciami nieostrymi, których konkretyzacja następuje dopiero na etapie stosowania prawa (L. Gardocki, *op. cit.*, s. 518); 3) w celu uwzględnienia specyfiki i złożoności kryminalizowanych zachowań, które uniemożliwiają szczegółowe określenie znamion czynu zabronionego.

Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zapadłego w kontekście wzorca kontroli określonego w art. 42 ust. 1 Konstytucji, wyrażającego „silniejszą” gwarancję ochronną aniżeli ta, która w relewantnym tu zakresie wynika z art. 2 Konstytucji, jednoznacznie wynika, że samo posłużenie się odesłaniem w przepisie penalizującym dane zachowanie nie jest wystarczające do stwierdzenia niezgodności zaskarżonego przepisu z konstytucyjną zasadą *nullum crimen sine lege certa*. Niezgodność z konstytucyjną zasadą określoności prawa może wystąpić w konkretnym odesłaniu w normie prawa karnego, która określa znamiona czynu karalnego. Trybunał stwierdzał już w swoim orzecznictwie, że z perspektywy tego wzorca kontroli konstytucyjnej wykluczone jest takie niedoprecyzowanie któregośkolwiek elementu normy prawnokarnej, które powodowałoby dowolność jej stosowania przez właściwe organy władzy publicznej czy umożliwiałoby „zawłaszczanie” przez te organy pewnych sfer życia i represjonowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 52/08).

We wskazanym powyżej wyroku o sygn. SK 52/08 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że z zasady określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego wynika obowiązek wskazania w ustawie podstawowych znamion czynu zabronionego w sposób odpowiadający minimalnym wymogom precyzji. Celem tego nakazu, skierowanego do ustawodawcy, jest zapewnienie adresatowi normy prawnej możliwości orientowania się na podstawie samego tylko przepisu ustawowego co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu.

Z treści art. 42 ust. 1 Konstytucji nie wynika, że ustawodawca nie może określać pewnych zachowań stanowiących czyn zabroniony w sposób na tyle ogólny, aby w ich zakresie mieściły się zachowania ze względu na cel, jaki ma być osiągnięty przez ich realizację. Choć zgodnie z konstytucyjnym standardem ustawodawca musi spełnić wyższe wymagania w sferze prawa represyjnego, to nie wymaga się jednakże absolutnej jasności czy komunikatywności wyrażenia zakazu lub nakazu prawnego. Ani sama konieczność wykładni przepisu prawa, ani posłużenie się odesłaniem w zakresie definiowania cech czynu nie przesądzają jeszcze o tym, że ustawodawca nie sprostął temu konstytucyjnemu standardowi określoności czynu zabronionego. Nakazu określoności (*nullum crimen sine lege*) nie spełnia przepis ustawy karnej wówczas, gdy adresat normy prawnokarnej nie jest w stanie zrekonstruować, jedynie na jego podstawie, zasadniczych znamion czynu zabronionego. Przepis ustawy karnej musi stwarzać podmiotowi odpowiedzialności karnej realną możliwość takiej rekonstrukcji prawnokarnej konsekwencji zachowania. Jeśli wynik tego testu jest pozytywny, to dany przepis prawa represyjnego jest zgodny z zasadami *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa*. Zasady te gwarantują jednakże, że odpowiedzialność karną może ponieść tylko sprawca czynu zabronionego przez ustawę, nie zaś, że ustawa taka będzie zawierała opis każdego możliwego zachowania, które wyczerpuje znamiona tego czynu (por. wskazany powyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 52/08).

W wyroku zapadłym w sprawie o sygn. SK 52/08 Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do licznych judykatów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: ETPC lub trybunał strasburski), zauważył, że zgodnie z wypracowanym i utrwalonym standardem strasburskim chodzi o to, aby: 1) jednostka wiedziała na podstawie brzmienia danego przepisu karnego i, o ile zajdzie taka potrzeba, jego wykładni sądowej, jakie działania i zaniechania są zagrożone odpowiedzialnością karną; 2) prawo krajowe wciąż zapewniało przewidywalność skutków zachowania, jeżeli adresat normy (w tym osoba wykonująca zawód obligujący do dochowania szczególnej ostrożności) musi uprzednio skorzystać z profesjonalnej porady prawnika, chcąc racjonalnie w danych okolicznościach ocenić skutki prawne danego zachowania. Trybunał strasburski dopuszcza – w celu unikania nadmiernej sztywności i dotrzymywania kroku zmieniającym się okolicznościom – aby przepisy prawa karnego nie były absolutnie precyzyjne. Zgodnie z orzecznictwem ETPC w żadnym wypadku zwroty niedookreślone nie mogą jednakże wyłączać adresatowi normy możliwości przewidzenia skutków prawnokarnej swojego zachowania (por. powołany powyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 52/08).

Trzeba podkreślić, że konieczność przestrzegania w procesie legislacyjnym konstytucyjnej zasady określoności znamion czynu zabronionego jest również wymogiem przewidzianym w regulacjach dotyczących zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z § 25 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: zasady techniki prawodawczej), przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy). Zgodnie z ust. 2 tego przepisu, dopuszczalne jest zawarcie w przepisie podstawowym jedynie zachowania nakazanego albo zakazanego adresatowi, jednak tylko w drodze wyjątku i tylko w zakresie wskazanym w ustawie. Chodzi tu w szczególności o sytuację, gdy „adresat lub okoliczności tego nakazu albo zakazu są wskazane w sposób niewątpliwy w innej ustawie” albo jeżeli „powszechność zakresu adresatów lub okoliczności jest oczywista”. W zasadach techniki prawodawczej znajdują się ponadto przepisy szczególne dotyczące norm prawa karnego. Z perspektywy zarzutu podniesionego w rozpatrywanej sprawie istotny jest w szczególności § 75 ust. 1 zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym: „W przepisie karnym znamiona czynu zabronionego określa się w sposób wyczerpujący, bez odsyłania do nakazów albo zakazów zawartych w pozostałych przepisach tej samej ustawy lub w przepisach innych ustaw, w tym ustaw określanych jako «kodeks», albo w postanowieniach umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie”. Na uwagę zasługuje także § 75 ust. 2 zasad techniki prawodawczej, z którego wynika, że odesłanie takie stosować można jedynie wówczas, gdy: „bezprawność czynu polega na naruszeniu nakazów albo zakazów wyraźnie sformułowanych w innych przepisach tej samej ustawy albo postanowieniach umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie”.

Należy zauważyć, że w piśmiennictwie karnoprawnym akceptowane jest dookreślenie znamion czynu zabronionego w aktach podustawowych (zob. L. Gardocki, *op.cit.*, s. 517-518; R. Dębski, *op.cit.*, s. 107; B. Kunicka-Michalska, *Zasady odpowiedzialności karnej. Art. 1 § 1 i 2, art. 3-7 KK. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 71-72). W doktrynie podkreśla się, że norma karna co do zasady powinna wskazywać w sposób jednoznaczny osobę,



do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego oraz rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu. Jeśli wszystkie te elementy znajdują się w przepisie karnym, mamy do czynienia z tzw. zupełnym przepisem karnym (zob. J. Warylewski (red.), *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 328). Dopuszczalne są jednak także tzw. przepisy karne niepełne (niezupełne, niekompletne), a więc takie, które odsyłają do innego aktu prawnego (zob. *tamże*). Przepisy niezupełne podzielić przy tym można na przepisy odsyłające oraz blankietowe. W obu wypadkach znamiona czynu zabronionego są określone w innych przepisach niż te, które znajdują się w ustawie karnej. O ile tzw. przepisy odsyłające w ścisłym znaczeniu wskazują wyraźnie przepisy, które składają się na określoną normę karną, o tyle przepisy blankietowe, zwane też ramowymi, ślepyimi albo otwartymi, „odwołują się w sposób ogólny do przepisów, które już zostały uchwalone i opublikowane lub które mają być uchwalone i opublikowane dopiero w przyszłości” (J. Warylewski, *op.cit.*, s. 329; por. szerzej również: J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 169 i n.).

Blankietowość normy karnej, polegająca na tym, że znamiona czynu zabronionego wskazane są w innym akcie normatywnym niż ten, który zawiera normę sankcjonującą, są akceptowane w nauce prawa karnego, z tym że część autorów wskazuje, iż pod pojęciem przepisów blankietowych należy rozumieć wyłącznie takie unormowania, które odsyłają do aktów normatywnych rangi podstawowej. Wówczas norma blankietowa staje się równocześnie normą kompetencyjną (zob. B. Koch, *op.cit.*, s. 67).

W ramach przepisów blankietowych w doktrynie wyróżnia się trzy podstawowe grupy: 1) przepisy odsyłające do innych unormowań w ramach tej samej ustawy, 2) przepisy odsyłające do innej ustawy albo innych ustaw (również zawierające ogólne formuły np. „w sposób niezgodny z wymogami ustawy” oraz 3) przepisy odsyłające do unormowań aktów niższej rangi (czyli przepisy blankietowe w węższym znaczeniu; tak: B. Koch, *op.cit.*, s. 68-71).

W rozpatrywanej sprawie pytający sąd podniósł, że ogólnie sformułowany przepis nie może być podstawą penalizowania czynów jednostek.

W rozpatrywanej sprawie oczywiste jest, że zaskarżone uregulowanie ma charakter blankietowy. Jest to blankiet częściowy, odsyłający do rozporządzenia, które ma określić „podstawowe przepisy porządkowe związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, obowiązujące w stosunku do wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska, uwzględniając warunki i wymagania funkcjonowania transportu lotniczego”.

Jak wskazano powyżej, w wypadku przepisów prawno Karnych zasada poprawnej legislacji nabiera szczególnego znaczenia ze względu na brzmienie art. 42 ust. 1 Konstytucji, który wyraża zasadę, że zakaz albo nakaz obwarowany sankcją karną (zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego odnosi się to także do czynów zabronionych jako wykroczenia – por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2008 r., sygn. P 48/06) powinien być sformułowany w sposób precyzyjny i ścisły.

Szczególna gwarancja ochronna dotycząca odpowiedzialności karnej (w tym także odpowiedzialności za wykroczenie), wynikająca ze wskazanego powyżej przepisu Konstytucji, nie została wskazana przez pytający sąd jako wzorzec kontroli w sprawie.

Ze względu na związanie granicami pytania prawnego (art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym) Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie nie ocenił zgodności zaskarżonego uregulowania z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał uznał natomiast za potrzebne wyartykułowanie, że orzecznictwo zapadłe w kontekście „silniejszej” gwarancji ochronnej aniżeli ta, która wynika z art. 2 Konstytucji, określonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji, nie wyklucza dopuszczalności posługiwania się przez ustawodawcę w prawie karnym (w tym także w prawie wykroczeń) przepisami blankietowymi, o ile spełnione są dalsze wymogi omówione powyżej.

Skoro operowanie przepisami blankietowymi jest akceptowane w kontekście szczególnej gwarancji określonej skonstruowanej na użytek odpowiedzialności karnej, to *a maiori ad minus* należy uznać, że jeśli są spełnione warunki poddane powyżej analizie, posługiwanie się przepisem blankietowym nie koliduje także z ogólną („słabszą”) gwarancją wynikającą z zakorzenionej w art. 2 Konstytucji zasadzie poprawnej legislacji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdzał w swoim orzecznictwie, że przepisy represyjne o charakterze blankietowym, czyniąc zadość gwarancjom przewidzianym w art. 42 ust. 1 Konstytucji, powinny w zakresie odesłania respektować katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej (por. powoływany powyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 33/05). Trzeba podkreślić, że ta teza została wyrażona w kontekście rozpatrywania konstytucyjności przepisu o charakterze blankietu zupełnego (art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego). Teza wyrażona w wyroku Trybunału o sygn. P 33/05 nie stoi na przeszkodzie uznaniu, że przepisy karne o charakterze blankietów częściowych (niezupełnych, niepełnych) mogą odsyłać również do aktów o charakterze prawa wewnętrznego czy aktów stosowania prawa, o ile takie odesłanie spełnia ogólny wymóg wynikający z ustalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w zakresie przewidywalności treści normy prawnokarnej (zob. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 52/08).

Ze stanu faktycznego i prawnego, na gruncie którego pojawił się problem konstytucyjny objęty rozpatrywanym pytaniem prawnym, wynika, że obwiniony, którego dotyczy postępowanie toczące się przed pytającym sądem, naruszył przepis powszechnie obowiązujący, doprecyzowany – zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego – w rozporządzeniu wykonawczym.

Należy przypomnieć, że formułując zarzut niezgodności tak określonego przedmiotu kontroli: 1) z formalnym aspektem gwarancji wolności działalności gospodarczej (art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji), który dopuszcza stanowanie odstępstw od tej zasady jedynie z zachowaniem wymogu ustawowej formy regulacji oraz 2) z zasadą poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji), pytający sąd w uzasadnieniu rozpatrywanego pytania prawnego wyraźnie stwierdził, że „[...] art. 83a ust. 2 ustawy – Prawo lotnicze [...] wydaje się być poprawny pod względem wymagań z art. 92 ust. 1 Konstytucji”. Wobec tak wyraźnej deklaracji podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, w niniejszej sprawie nie ma podstaw do zastosowania omówionej już powyżej zasady *falsa demonstratio non nocet*. Nieuprawniona byłaby tu ani taka konkluzja, że intencją pytającego sądu jest skonfrontowanie zaskarżonego uregulowania z art. 92 ust. 1 Konstytucji ze względu na powierzenie do uregulowania w rozporządzeniu materii, która jest zastrzeżona dla regulacji rangi ustawowej, ani taki wniosek, że upoważnienie zawarte w art. 83a ust. 2 prawa lotniczego jest niezgodne z tym wzorcem konstytucyjnym ze względu na niezawarcie w ustawie wytycznych dotyczących regulacji podustawowej.

Poruszając się w zakresie zaskarżenia wyznaczonym przez pytanie prawne (art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pomimo zawartego w zaskarżonym uregulowaniu odesłania do źródła podustawowego, poddany kontroli art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego, czytany łącznie z § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia wydanego na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy, bez trudu pozwala adresatowi normy wyrażonej w zaskarżonym przepisie na ustalenie, czy jego zachowanie będzie naruszać prawo. Jak wskazano powyżej, samo posłużenie się przez ustawodawcę w kwestionowanym uregulowaniu odesłaniem do sprecyzowania w innym przepisie (przepisie rozporządzenia jako źródła prawa powszechnie obowiązującego) znamion czynu zabronionego jako wykroczenie nie oznacza *per se* nawet naruszenia „silniejszej” gwarancji ochronnej wynikającej z – niewskazanego w sprawie jako wzorzec kontroli – art. 42 ust. 1 Konstytucji (chodzi tu o zasadę *nullum crimen sine lege certa*). Nawet bowiem zasada określoności przepisu prawa karnego (represyjnego) nie wyklucza możliwości zawarcia znamion czynu zabronionego w innej ustawie (akcie normatywnym) oraz posługiwania się przez ustawodawcę, w ograniczonym zakresie i ściśle określonych granicach, klauzulami generalnymi czy normami blankietowymi, choć stosowanie tego ostatniego narzędzia regulacji prawnokarnych powinno mieć charakter wyjątkowy i następować wyłącznie wówczas, gdy z punktu widzenia racjonalnego ustawodawcy nie jest możliwe stosowanie unormowania pełnego w ramach przepisów prawa karnego (por. powołane wyżej wyroki Trybunału Konstytucyjnego o sygn.: P 33/05 i SK 52/08 oraz wyrok z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97).

W wyroku zapadłym w sprawie o sygn. P 33/05 Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do swoich wcześniejszych wypowiedzi, podkreślił, że ocena przepisów blankietowych powinna z reguły być dokonywana z uwzględnieniem tych przepisów, które przez wskazanie znamion czynu zabronionego mają precyzować treść normy prawnokarnej. Dopiero bowiem w konsekwencji rekonstrukcji normy prawa karnego, na którą składa się obok przepisu blankietowego również przepis określający znamiona czynu, możliwe jest uznanie, czy przepis zawierający sankcję jest zgodny z Konstytucją. Jak wskazano powyżej, dzięki tej technice oceny konstytucyjności zaskarżonego art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego, Trybunał stwierdził, że zaskarżone uregulowanie jest czytelne i pozwala adresatom na łatwe zorientowanie się w ich sytuacji prawnej.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżony art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego jest zgodny z art. 2 Konstytucji w aspekcie wynikającej z niego zasady poprawnej legislacji.

Ze względu na specyfikę ujęcia zarzutu niezgodności kontrolowanego uregulowania z art. 22 w związku z art. 2 Konstytucji (wyłącznie aspekt formalny, tj. dochowanie ustawowego wymogu stanowienia ograniczeń korzystania z wolności działalności gospodarczej), stwierdzenie zgodności tego uregulowania z art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady poprawnej legislacji implikuje stwierdzenie w niniejszej sprawie jego zgodności także z art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie nie kwestionuje myśli wysłowionej w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 33/05 (przedmiotem oceny konstytucyjnej w kontekście art. 42 ust. 1 Konstytucji był w tej sprawie art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego). Wskazano tam, że przepisy karne (represyjne) o charakterze blankietowym, czyniąc zadość gwarancjom przewidzianym w art. 42 ust. 1 Konstytucji, powinny określać podstawowe elementy, a więc podmiot, znamiona czynu zabronionego oraz rodzaj i wysokość kary i odsyłać jedynie w zakresie doprecyzowania niektórych z tych elementów do odrębnych przepisów.

W uzasadnieniu powołanego powyżej wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że poddany kontroli, blankietowo ujęty art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego, ani nie czyni rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi kategoriami nakazów, ani nie określa choćby rodzajowo, o jakie polecenia i zarządzenia może chodzić. Nie są w nim też określone, nawet w sposób ogólny, przesłanki uzasadniające celowość i potrzebę zastosowania poszczególnych środków, co sprawia, że użytkownicy lotnisk mogą być poddawani nakazom i zakazom zarządzającego lotniskiem w sposób bardzo arbitralny i uniemożliwiający jakąkolwiek weryfikację, także na poziomie toczącego się później postępowania sądowego w przedmiocie odpowiedzialności karnej. Subsumpcja określonego zachowania pod badaną normę prawnokarną ma w tych warunkach charakter czysto formalny i automatyczny bez względu na racjonalność zastosowania w danych okolicznościach tego lub innego polecenia. We wskazanym powyżej wyroku Trybunał stwierdził jednocześnie, że nie można całkowicie wykluczyć posługiwania się techniką blankietu zupełnego, jeżeli w danym wypadku nie jest możliwe określenie przynajmniej niektórych znamion czynu zabronionego w samej ustawie. Takie rozwiązanie jest dopuszczalne w uzasadnionych wypadkach, jeśli zostaną spełnione warunki odnoszące się do szczególnego charakteru prawnego regulacji, do której odsyła przepis ustawy. Jak już jednak wskazano, ani art. 42 ust. 1 Konstytucji, ani art. 92 ust. 1 Konstytucji nie zostały wskazane przez pytający sąd jako wzorce w niniejszej sprawie. Trybunał Konstytucyjny nie może zatem ocenić zaskarżonych uregulowań w kontekście przywołanych powyżej zastrzeżeń, sformułowanych przez Trybunał w uzasadnieniu wyroku o sygn. P 33/05.

4. Przechodząc do oceny zarzutu niezgodności § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia z art. 22 w związku z art. 20, art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje:

Rozważania dotyczące granic dopuszczalnej limitacji wolności działalności gospodarczej (art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji) sąd pytający przeprowadził w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji, statuującego zasadę proporcjonalności.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji, wskazany przez pytający sąd w zbiegu z art. 22 i art. 20 Konstytucji jako wzorzec kontroli § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia, stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zatem zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności. Ze względu na pojemne ujęcie zasady proporcjonalności w art. 31 ust. 3 Konstytucji trzeba wskazać, że intencją sądu pytającego było doprowadzenie do merytorycznej oceny zaskarżonego przepisu rozporządzenia z materialnoprawnymi przesłankami dopuszczalnej limitacji konstytucyjnych praw i wolności.

Jak wskazano przy okazji rozważań dotyczących zgodności art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego, gwarantowana przez art. 22 Konstytucji wolność działalności gospodarczej podlega ograniczeniom, przy czym dla usprawiedliwienia ingerencji w tę wolność konieczne jest, aby ograniczenie tej wolności było uzasadnione ważnym interesem publicznym oraz realizowało wymogi zasady proporcjonalności. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że art. 22 Konstytucji, regulując wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej, stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyłączając jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Trybunał uznaje, że zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest, przynajmniej patrząc pod kątem materialnych podstaw (przesłanek) ograniczeń, szerszy od zakresu dopuszczalnych ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie był adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

Aby skonfrontować zaskarżony przepis z art. 22 w związku z art. 20 i w związku z art. 2 Konstytucji, należało ponownie nawiązać do uzasadnienia badanego pytania prawnego.

Pytający sąd, podkreślając, że nie kwestionuje możliwości ograniczenia wolności działalności gospodarczej „ze względu na materialną przesłankę jej limitacji”, miał jednocześnie wątpliwości co do dopuszczalności tak

daleko idącej ingerencji prawodawcy w wolność działalności gospodarczej polegającej na przewozie osób. Podkreślił, że zgadza się z możliwością ograniczenia wolności gospodarczej ze względu na wartości wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a nadto stwierdził, że ograniczenie zawarte w § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b kwestionowanego rozporządzenia „nie narusza istoty (tzw. rdzenia) wolności”. W uzasadnieniu pytania prawnego zawarta została jednocześnie teza, która zdaje się pozostawać w pewnej opozycji w stosunku do przywołanych powyżej. Pytający sąd stwierdził mianowicie, że ograniczenie wynikające z zaskarżonego przepisu nie jest konieczne w demokratycznym państwie, co powoduje, że wskazany przepis ogranicza nadmiernie wolność działalności gospodarczej.

Ze względu na nieadekwatność wzorca kontroli, którym chciano uczynić art. 31 ust. 3 Konstytucji, do wyznaczenia konstytucyjnie dopuszczalnego zakresu limitacji wolności działalności gospodarczej, powyższe zarzuty mogły być ocenione wyłącznie w kontekście przesłanek stanowienia ograniczeń tej wolności wskazanych w art. 22 Konstytucji. Jak już była o tym mowa, przepis ten szerzej określa granice dopuszczalnej ingerencji w gwarantowaną w nim wolność, aniżeli to czyni nieadekwatny tu, „ogólny” art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z art. 22 Konstytucji, wprowadzone ograniczenie ma działać w interesie publicznym, zachowując wymogi proporcjonalności.

Jak wskazano powyżej, w uzasadnieniu kontrolowanego pytania prawnego pytający sąd wyraźnie podkreślił, że nie kwestionuje tego, że ograniczenie wynikające z zaskarżonego przepisu rozporządzenia zostało ustanowione w interesie publicznym. Nie jest natomiast, w jego ocenie, konieczne.

Formułując zarzut braku konieczności tego uregulowania, pytający sąd nie przedstawił jakiegokolwiek dalszej argumentacji.

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje:

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym obowiązuje zasada domniemania konstytucyjności prawa, a dla jej obalenia nie wystarczy ogólnikowe powołanie się na wskazane wzorce konstytucyjne, choćby pozostawały one w związku z danym przepisem. Z domniemaniem tym wiąże się bowiem zasada, że ciężar dowodu spoczywa na tym, kto kwestionuje konstytucyjność aktu normatywnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211; zob. także E. Siemieński, *Pozycja ustrojowa i właściwość Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 4/1985, s. 108). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „swoboda władzy ustawodawczej jest wprawdzie ograniczona zasadami i przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązkiem poszanowania chronionych przez te przepisy i zasady wartości, ale w wypadkach wątpliwych domniemanie powinno przemawiać na rzecz zgodności rozstrzygnięć ustawowych z konstytucją, zaś obalenie tego domniemania wymaga bezspornego wykazania sprzeczności zachodzącej między ustawą a konstytucją” (orzeczenie z 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94, OTK z 1994 r., cz. I, poz. 10; zob. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00).

W świetle powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pytający sąd nie obalił domniemania zgodności zaskarżonego przepisu rozporządzenia z art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji, a w konsekwencji stwierdza, że § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia jest zgodny z tymi wzorcami kontroli konstytucyjnej.

5. W odniesieniu do zarzutu niezgodności § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia z art. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje:

Ani w *petitum* wniesionego pytania prawnego, ani też w uzasadnieniu nie wskazano wyraźnie, która z zasad charakteryzujących Rzeczpospolitą Polską jako demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej została naruszona w wyniku uregulowania przyjętego w zaskarżonym przepisie. Pytający sąd powołał się jedynie ogólnie na zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Nie powołał się tu jednak na którąkolwiek z zasad szczegółowych, zakorzenionych we wskazanym przepisie i wyprowadzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Uzasadniając zarzut niezgodności § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia z tym wzorcem kontroli, pytający sąd stwierdził, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej „w przypadku osób prowadzących działalność przewozową oraz inną aktywność niezagrażającą bezpośrednio bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, może być niesprawiedliwe i niesłuszne”, a w konsekwencji niezgodne z gwarantowaną przez art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej.

Wobec braku osobnego uzasadnienia tego zarzutu należało przyjąć, że pytający sąd uznaje niezgodność § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia z tym wzorcem kontroli za oczywistą konsekwencję naruszenia pozostałych przepisów, wskazanych jako podstawa kontroli w niniejszej sprawie. To znaczy, że zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji stawałby się aktualny tylko w razie uznania jego sprzeczności z którymś spośród pozostałych wzorców powołanych w sprawie (por. wyroki TK z 17 stycznia 2001 r., sygn. K 5/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 2 oraz z 17 maja 2004 r., sygn. SK 32/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 44).

Wobec zatem stwierdzenia niesprzeczności zaskarżonego przepisu z pozostałymi wzorcami kontroli wskazanymi w niniejszej sprawie, należało uznać, iż kwestionowany § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Ze wszystkich powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 17

### **POSTANOWIENIE** z dnia 11 lutego 2014 r. **Sygn. akt P 50/11**

#### **Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Teresa Liszcz – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca  
Marek Kotlinowski  
Stanisław Rymar  
Andrzej Rzepliński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 lutego 2014 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku:

czy art. 89 ust. 5 i 16 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11, ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszcza zastosowanie stawki akcyzy określonej w art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym, w przypadku, gdy oświadczenia, o których mowa w art. 89 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o podatku akcyzowym zawierają wady nieistotne z punktu widzenia ustalenia tożsamości nabywcy oraz przeznaczenia wyrobu energetycznego, jest zgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 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. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku postanowieniem z 21 czerwca 2011 r. (sygn. akt I SA/Bk 99/11) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności art. 89 ust. 5 i ust. 16 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11, ze zm.; dalej: ustawa o podatku akcyzowym) w zakresie, w jakim dopuszcza zastosowanie stawki akcyzy określonej w art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym, w przypadku, gdy oświadczenia, o których mowa w art. 89 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o podatku akcyzowym, zawierają wady nieistotne z punktu widzenia ustalenia tożsamości nabywcy oraz przeznaczenia wyrobu energetycznego, z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku rozpatruje skargę na decyzję Dyrektora Izby Celnej utrzymującą w mocy decyzję Naczelnika Urzędu Celnego określającą spółce jawnej zobowiązanie podatkowe w podatku akcyzowym za okres od marca do grudnia 2009 r.

W wyniku kontroli podatkowej ustalono, że spółka dokonała we wskazanym w decyzji okresie sprzedaży 265 119 litrów oleju napędowego na cele opałowe bez zachowania ustawowych warunków stosowania obniżonej stawki podatku akcyzowego. Pobierane przez spółkę oświadczenia o przeznaczeniu oleju na cele opałowe zawierały braki formalne, takie jak brak daty i miejsca złożenia oświadczenia, brak numeru dowodu tożsamości i podpisu nabywcy (podpisy innych osób lub podpisy nieczytelne). Część oleju w ilości 4001 litrów spółka przeznaczyła na potrzeby własne do ogrzewania pomieszczeń. W konsekwencji organy administracji celnej określiły zobowiązanie podatkowe spółki według stawek przewidzianych dla oleju napędowego, a nie opałowego, zgodnie z art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym.

1.2. Sąd pytający wskazał, że zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 9, 10 i 15 ustawy o podatku akcyzowym stawka podatku akcyzowego za olej przeznaczony do celów opałowych wynosi 232 zł za 1000 litrów. Równocześnie w art. 89 ust. 4 pkt 1 wprowadzona została regulacja, w myśl której użycie takich wyrobów do napędu silników spalinowych, bądź też brak ich odpowiedniego oznakowania i barwienia a także korzystania przy ich sprzedaży z odmierzacza paliw powoduje, że stawka podatku akcyzowego wynosi 1822 zł lub 2047 zł za 1000 litrów, w zależności od gęstości oleju. Takie same stawki podatku akcyzowego obowiązują jeśli sprzedawca nie spełni warunków związanych z uzyskaniem oświadczeń o przeznaczeniu oleju do celów opałowych – art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym.

Zdaniem sądu pytającego stawka określona w art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym ma charakter sankcyjny, natomiast jej zastosowanie wiąże się między innymi z naruszeniem instrumentalnych obowiązków związanych z dokumentowaniem sprzedaży oleju na cele opałowe. O sankcyjnym charakterze art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym świadczy to, że samo naruszenie obowiązku uzyskania oświadczeń od nabywców lub niewypełnienie któregoś z wymogów dotyczących ich treści powoduje obligatoryjne zastosowanie wyższej stawki podatku.

Sąd pytający odwołał się do orzecznictwa sądów administracyjnych, które wskazują, że wady oświadczeń nabywców wyrobów akcyzowych na cele opałowe można podzielić na istotne oraz nieistotne. Te ostatnie mogą być uzupełnione w postępowaniu podatkowym. Do takich wad, które nie powinny skutkować zakwestionowaniem prawidłowości oświadczenia, należy brak kodu pocztowego bądź miejsca złożenia oświadczenia albo numeru NIP bądź PESEL (zob. wyroki: WSA w Bydgoszczy z 17 maja 2011 r., sygn. akt I SA/Bd 220/11, NSA z 12 maja 2011 r., sygn. akt I GSK 244/10). W przypadku wystąpienia wad nieistotnych nie powinien znaleźć zastosowania art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym.

Jednakże sąd pytający wskazał, że podział na wady istotne oraz nieistotne oświadczeń stoi w sprzeczności z treścią art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym. Przepis ten nie wymaga szczególnych zabiegów interpretacyjnych w celu dekodowania z niego normy prawnej. Również uzasadnienie rządowego projektu ustawy o podatku akcyzowym jednoznacznie wskazuje na zamiar ustawodawcy, aby każde naruszenie przepisów dotyczących treści oświadczeń skutkowało zastosowaniem wyższej stawki podatku akcyzowego.

Zdaniem sądu pytającego rozstrzygający powinien być cel wprowadzenia oświadczeń, jakim jest zapewnienie prawidłowości opodatkowania akcyzą oleju opałowego. Kontrola zużycia oleju powinna umożliwiać identyfikację nabywcy oraz prowadzić do uzyskania oświadczenia o przeznaczeniu zakupionego oleju do celów opałowych. Dopiero brak tych dwóch elementów powinien skutkować zastosowaniem wyższej stawki podatku akcyzowego.

Przyjęte w art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym rozwiązanie jest zatem nieproporcjonalne, ponieważ nie została zachowana symetria pomiędzy interesami wierzyciela publicznego oraz podatników. Stanowiąca przedmiot pytania prawnego regulacja przewiduje zastosowanie wyższej stawki podatku akcyzowego także w przypadku wystąpienia uchybień natury instrumentalnej, gdy nie ma wątpliwości co do sposobu końcowego zużycia oleju. Wątpliwości sądu pytającego budzi zachowanie proporcji pomiędzy celem regulacji a dolegliwością dla podatnika. Sankcja podatkowa z art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym nie jest adekwatna do zamierzonego celu, jeśli pomimo uchybień obowiązków o charakterze instrumentalnym uzyskane oświadczenie pozwala na identyfikację nabywcy, a w konsekwencji kontrolę podatkową obrotu olejem opałowym. Jednak art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym nakazuje zastosowanie stawki wyższej nawet jeśli postępowanie wyjaśniające potwierdzi wszystkie okoliczności sprzedaży, które odpowiadają warunkom zastosowania preferencyjnej stawki podatku akcyzowego.

Sąd pytający nie wskazuje katalogu wad nieistotnych, poprzestając na przykładowym wskazaniu takich uchybień jak m.in. brak daty i miejsca złożenia oświadczenia, brak numeru dowodu tożsamości nabywcy a także nieczytelny podpis, bądź podpisanie oświadczenia przez osobę inną niż nabywca, ale upoważnioną.

Dlatego, zdaniem sądu pytającego, art. 89 ust. 5 i 16 ustawy o podatku akcyzowym w zakresie, w jakim dopuszcza zastosowanie wyższej stawki akcyzy w sytuacji, gdy oświadczenia nabywcy zawierają wady nieistotne

ze względu na możliwość ustalenia tożsamości nabywcy oraz przeznaczenia wyrobu, jest rozwiązaniem nieproporcjonalnym, przez co narusza art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Pismem z 16 lutego 2012 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym w zakresie, w jakim dopuszcza zastosowanie stawki akcyzy określonej w art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym w przypadku, gdy oświadczenia, o których mowa w art. 89 ust. 5 pkt 1 i 2 tej ustawy zawierają wady nieistotne z punktu widzenia ustalenia tożsamości nabywcy oraz przeznaczenia wyrobu energetycznego, jest zgodny z zasadą proporcjonalności wywodzoną z art. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.1. Marszałek Sejmu podniósł, że spośród zaskarżonych przepisów ustawy o podatku akcyzowym przesłanka funkcjonalna, a więc związek pomiędzy rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego i sądu pytającego występuje tylko w stosunku do art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym. Zarzuty sądu pytającego koncentrują się na zastosowaniu powyższego przepisu w zakresie wystąpienia uchybień formalnych w oświadczeniach składanych na podstawie art. 89 ust. 5 ustawy o podatku akcyzowym. Natomiast sąd pytający nie kwestionuje samego art. 89 ust. 5 ustawy o podatku akcyzowym, który wprowadza obowiązek odbierania przez sprzedawców oświadczeń. Dlatego zdaniem Marszałka Sejmu przedmiotem kontroli jest wyłącznie art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie stawki akcyzy określonej w art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym w sytuacji, gdy oświadczenia odebrane przez sprzedawcę zawierają wady nieistotne z punktu widzenia ustalenia tożsamości nabywcy oraz przeznaczenia wyrobu energetycznego.

2.2. Marszałek Sejmu podkreślił, że uzasadnienie pytania prawnego koncentruje się na kwestii naruszenia zasady proporcjonalności, wskazując dwa wzorce kontroli: art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu art. 31 ust. 3 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem, ponieważ sąd pytający nie wskazał jakie konstytucyjnie gwarantowane prawo lub wolność zostało w sposób nieproporcjonalny ograniczone przez art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez TK w wyroku z 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08 (OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 46) brak wskazania konstytucyjnego prawa lub wolności powoduje nieadekwatność art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli.

2.3. Odnosząc się do kwestii stawek opodatkowania akcyzą oleju sprzedawanego do celów opałowych Marszałek Sejmu wskazał, że według przeważającego poglądu orzecznictwa stawki podatku akcyzowego za olej opałowy określone w art. 89 ust. 1 pkt 9, 10 i 15 ustawy o podatku akcyzowym mają charakter preferencyjny. Oświadczenia składane przez nabywców oleju podlegającego podatkowi akcyzowemu mają służyć umożliwieniu kontroli jego obrotem, co wynika zarówno z projektu ustawy o podatku akcyzowym, jak też orzecznictwa sądów administracyjnych. Obowiązki związane ze składaniem oświadczeń mają charakter materialnoprawny, co przesądza o niemożliwości ich uzupełniania po dokonaniu sprzedaży. Niedopełnienie warunków sprzedaży skutkuje brakiem możliwości zastosowania preferencyjnej stawki podatku.

Marszałek Sejmu wskazał, że w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącym spełniania warunków określonych w art. 89 ust. 5-15 ustawy o podatku akcyzowym zarysowały się rozbieżności. Niektóre sądy w swoich orzeczeniach wskazują na zasadność podziału wad występujących przy odbieraniu przez sprzedawców oświadczeń o przeznaczeniu paliw do celów opałowych na istotne oraz nieistotne. Przy czym ich zdaniem wady nieistotne mogą być uzupełnione w postępowaniu podatkowym, a nie powinny powodować utraty prawa do preferencyjnej stawki podatku akcyzowego. Jednak w orzecznictwie dominuje pogląd, że ze względu na jednoznaczne brzmienie przepisów ustawy o podatku akcyzowym, każde naruszenie warunków sprzedaży oleju opałowego powoduje konsekwencje określone w art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym.

2.4. Odwołując się do orzecznictwa TK Marszałek Sejmu wskazał, że ustawodawcy przysługuje względna swoboda kształtowania konstrukcji poszczególnych podatków. Dlatego dopuszczalne jest sformułowanie w sposób jednoznaczny warunków sprzedaży oleju do celów opałowych, bez pozostawienia stronom tych transakcji swobody w ich udokumentowaniu. W związku z powyższym nie ma podstaw do dokonywania podziału wad oświadczeń na istotne oraz nieistotne. Obowiązek odbioru oświadczeń nie jest tylko, jak wskazał sąd pytający, kwestią instrumentalną, ale warunkuje skorzystanie z niższej stawki podatku. Oświadczenia mają zatem charakter materialnoprawny, a nie formalny.

Zgodnie z art. 89 ust. 10 ustawy o podatku akcyzowym sam sprzedawca jest zobowiązany do zastosowania wyższej stawki akcyzy lub odmowy sprzedaży oleju osobie fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej,

jeśli ta odmówi okazania dokumentu tożsamości albo składa niekompletne, nieczytelne lub niezgodne z dokumentem tożsamości oświadczenie. Z powyższych powodów nie można uznać za nieistotne wad wskazanych przez sąd pytający, takich jak brak numeru dokumentu tożsamości nabywcy.

Również brak daty złożenia oświadczenia nie może zostać uznany za okoliczność nieistotną ze względu na obowiązek przedstawiania przez sprzedawcę ich miesięcznego zestawienia.

Obowiązki nałożone na sprzedawcę wyrobów akcyzowanych nie są nadmiernie uciążliwe. Obrót wyrobami akcyzowymi stanowi działalność szczególnie istotną z punktu widzenia finansów państwa, co wiąże się z nałożeniem na profesjonalne podmioty prowadzące sprzedaż oleju opałowego obowiązku dopełnienia rzetelności dokumentacyjnej obrotu.

3. Pismem z 6 lutego 2012 r. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. W ocenie Prokuratora Generalnego, z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że wątpliwości sądu pytającego dotyczą w istocie wykładni poddanych ocenie przepisów. Wprowadzenie kategorii nieistotnych wad oświadczeń, składanych przez nabywców oleju opałowego, nie znajduje uzasadnienia w jednoznacznej treści art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym. A zatem sąd pytający występuje o uzupełnienie kontrolowanej normy prawnej poprzez zastosowanie wykładni pozagramatycznej. Takie żądanie nie mieści się w zakresie działalności Trybunału Konstytucyjnego. Nie jest to bowiem problem hierarchicznej zgodności norm, tylko wykreowania nowego stanu prawnego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zarysowała się rozbieżność w interpretacji zaskarżonych przepisów. Jednakże przeprowadzona przez Prokuratora Generalnego analiza orzecznictwa wskazuje, że dominuje pogląd o konieczności przestrzegania wszystkich warunków sprzedaży oleju opałowego, a ich ważność jest równorzędna. Przywołane przez sąd pytający orzeczenia sądów administracyjnych, które zawierają odmienne poglądy, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie są reprezentatywne.

3.2. Zarazem Prokurator Generalny wskazał okoliczności, które przemawiają za konstytucyjnością zakwestionowanych przepisów. W odniesieniu do art. 31 ust. 3 Konstytucji sąd pytający nie przedstawił analizy jakie prawa lub wolności konstytucyjne zostały naruszone przez zakwestionowane przepisy ustawy o podatku akcyzowym, co uniemożliwia kontrolę zgodności z tym wzorcem.

Natomiast w odniesieniu do zasady demokratycznego państwa prawnego można byłoby wskazać szczegółową zasadę adekwatności celów i środków, która oznacza, że prawodawca powinien spośród możliwych i legalnych środków wybrać i zastosować takie, które pozwolą na skuteczne osiągnięcie celów regulacji i nie będą nadmiernie uciążliwe dla ich adresatów. Zdaniem Prokuratora Generalnego zapłata wyższej stawki podatku akcyzowego w sytuacji niedopełnienia warunków określonych w ustawie nie stanowi sankcji, ale ma przede wszystkim charakter restytutywny; służy zrekompensowaniu możliwych strat budżetu z tytułu nieprawidłowości w sprzedaży oleju do celów opałowych. Ustawodawca zdecydował się na obniżenie stawek podatku akcyzowego oleju przeznaczonego do celów opałowych, jednak ze względu na właściwości oleju opałowego istnieje realna możliwość wykorzystania go jako paliwa do pojazdów mechanicznych. Dlatego konieczne jest ustanowienie adekwatnych mechanizmów kontrolnych. Takie rozwiązania to barwienie oleju do celów opałowych oraz obowiązek składania przez nabywców oświadczeń, o których mowa w art. 89 ustawy o podatku akcyzowym.

Prokurator Generalny podkreślił, że Trybunał Konstytucyjny ma ograniczoną kognicję co do oceny poszczególnych rozwiązań prawa daninowego. Możliwość ingerencji pojawia się, gdy przyjęte unormowania godzą w sposób oczywisty w inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne. Trybunał nie ma natomiast podstaw do ingerencji, gdy ustawodawca wybrał jeden z możliwych wariantów uregulowania danej kwestii.

3.3. Ponadto Prokurator Generalny wskazał, że w dotychczasowym orzecznictwie TK dokonywał już kontroli przepisów dotyczących opodatkowania sprzedaży oleju opałowego. W wyroku z 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103), dotyczącym oceny poprzedzających ustawę o podatku akcyzowym przepisów dotyczących warunków zwolnienia z akcyzy, Trybunał orzekł, że zróżnicowanie podatkowe sprzedaży oleju związane z podziałem na napędowy i opałowy jest relewantne z punktu widzenia społecznego i gospodarczego. Jakkolwiek wyrok powyższy dotyczy innego stanu prawnego, to jednak pogląd o prawidłowości nałożenia szczególnych wymogów formalnych w obrocie olejem opałowym zachowuje aktualność również w odniesieniu do ustawy o podatku akcyzowym.



## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

1.1. W *petitum* pytania prawnego sąd wskazał jako przedmiot kontroli art. 89 ust. 5 i 16 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11, ze zm.; dalej: ustawa o podatku akcyzowym) pomieszczony w rozdziale dotyczącym opodatkowania wyrobów energetycznych. Problematyka przedstawiona w pytaniu prawnym odnosi się do stawek opodatkowania akcyzą paliw przeznaczonych do celów opałowych.

Art. 89 ust. 5 ustawy o podatku akcyzowym w dacie przedstawienia pytania prawnego miał następującą treść: „Sprzedawca wyrobów akcyzowych nieobjętych zwolnieniem od akcyzy ze względu na ich przeznaczenie, określonych w ust. 1 pkt 9, 10 i 15, jest obowiązany w przypadku sprzedaży:

1) osobom prawnym, jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej oraz osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą – do uzyskania od nabywcy oświadczenia, że nabywane wyroby są przeznaczone do celów opałowych lub będą sprzedane z przeznaczeniem do celów opałowych, uprawniających do stosowania stawek akcyzy określonych w ust. 1 pkt 9, 10 i 15;

2) osobom fizycznym nieprowadzącym działalności gospodarczej – do uzyskania od nabywcy oświadczenia, że nabywane wyroby są przeznaczone do celów opałowych, uprawniających do stosowania stawek akcyzy określonych w ust. 1 pkt 9, 10 i 15; oświadczenie to powinno być załączone do kopii paragonu lub kopii innego dokumentu sprzedaży wystawionego nabywcy, a w przypadku braku takiej możliwości sprzedawca jest obowiązany wpisać na oświadczeniu numer i datę wystawienia dokumentu potwierdzającego tę sprzedaż”.

Natomiast art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym nakazuje w przypadku niespełnienia warunków określonych w ust. 5-15 stosować stawkę akcyzy określoną w ust. 4 pkt 1 tego artykułu.

Dla zrozumienia wskazanych przez sąd pytający przepisów konieczne jest przedstawienie określonego w art. 89 ustawy o podatku akcyzowym unormowania dotyczącego opodatkowania akcyzą wyrobów opałowych.

1.2. Ustawodawca przewidział zróżnicowane stawki podatku akcyzowego ze względu na rodzaj i zastosowanie opodatkowanego wyrobu. W art. 89 ust. 1 pkt 9, 10 i 15 ustawy o podatku akcyzowym określono stawki akcyzy dla wyrobów energetycznych przeznaczonych do celów opałowych. Są to oleje napędowe przeznaczone do celów opałowych zabarwione na czerwono, oleje opałowe o określonych właściwościach fizykochemicznych zabarwione na czerwono, pozostałe oleje opałowe, które nie podlegają obowiązkowi barwienia i znakowania na podstawie przepisów szczególnych oraz pozostałe paliwa opałowe.

W stosunku do powyższych wyrobów energetycznych ustawodawca zdecydował o zastosowaniu preferencyjnych stawek podatku akcyzowego. Świadczy o tym chociażby porównanie stawki podatku za olej opałowy (232 zł/1000 litrów) oraz benzyny silnikowej (1565 zł/1000 litrów). Zastosowanie preferencyjnych stawek podatku akcyzowego na wyroby energetyczne, przede wszystkim oleje, przeznaczone do celów grzewczych, jest uzasadnione zarówno z punktu widzenia społecznego, jak i gospodarczego, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103) dokonując oceny poprzedzających ustawę o podatku akcyzowym unormowań dotyczących akcyzy za paliwa opałowe.

Równocześnie ustawodawca wprowadził określone wymogi sprzedaży, które mają zapobiegać wykorzystywaniu tańszego paliwa opałowego do celów napędowych. Taka możliwość wynika z obniżonej, preferencyjnej stawki podatku akcyzowego na paliwa opałowe, co powoduje, że ceny paliwa opałowego są niższe niż oleju napędowego i innych paliw silnikowych. Rozwiązania wprowadzające określone warunki zastosowania niższych stawek podatku akcyzowego mają na celu zarówno zapewnienie prawidłowego opodatkowania poszczególnych wyrobów, jak i umożliwienie kontroli obrotu tak, aby przeciwdziałać nadużyciom na szkodę skarbu państwa.

Art. 89 ust. 5 ustawy o podatku akcyzowym nakłada na sprzedawcę wyrobów energetycznych podlegających akcyzie podstawowy obowiązek uzyskania odpowiednich oświadczeń od ich nabywców. Zarazem jest to również podstawowy obowiązek nabywcy wyrobów akcyzowych – sporządzenie oświadczenia odpowiadającego wymogom ustawowym. Dopełnienie tego warunku stanowi przesłankę do skorzystania z preferencyjnych stawek akcyzy, co w konsekwencji wpływa na cenę sprzedaży. Treść oświadczeń jest uzależniona od statusu prawnego nabywcy. Dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą poszczególne elementy i warunki składania oświadczeń zostały określone w art. 89 ust. 6 i 7 ustawy o podatku akcyzowym, natomiast art. 89 ust. 8-10 zawiera analogiczne wymogi dla osób fizycznych, które nie prowadzą działalności gospodarczej. Analiza wymienionych

w przywołanych powyżej przepisach ustawy o podatku akcyzowym elementów oświadczeń wskazuje, że odpowiadają one treści typowych oświadczeń woli stanowiących składowe części czynności prawnych: pozwalają zidentyfikować nabywcę i miejsce jego zamieszkania, ilość nabytych wyrobów oraz urządzeń grzewczych, w których zostanie wykorzystane zakupione paliwo ze wskazaniem miejsca ich położenia. Ponadto ustawodawca wymaga, aby oświadczenie dla swojej ważności zostało czytelnie podpisane wraz z podaniem daty i miejsca jego sporządzenia. Podkreślenia wymaga, że oświadczenia, o których mowa w art. 89 ust. 5 i następnych ustawy o podatku akcyzowym, dokumentują dokonanie określonych zdarzeń gospodarczych jakimi są umowy sprzedaży wyrobów energetycznych do celów opałowych, co powoduje, że ich treść nie może być ustalana bądź precyzowana następczo w postępowaniu kontrolnym. Dopelnienie warunków sprzedaży paliw opałowych z preferencyjną stawką akcyzy ma bezpośredni wpływ na cenę sprzedawanego wyrobu. Tym bardziej jest więc zrozumiałe, że warunki te muszą być spełnione przed dokonaniem transakcji.

Dodatkowym obowiązkiem sprzedawcy jest sporządzenie i przekazanie do właściwego naczelnika urzędu celnego, w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano sprzedaży, zestawienia oświadczeń, o których mowa w art. 89 ust. 5 ustawy o podatku akcyzowym.

Technicznym wymogiem pozwalającym na kontrolę sposobu sprzedaży i wykorzystania paliw opałowych jest obowiązek barwienia i znakowania określonych w art. 90 ustawy o podatku akcyzowym wyrobów energetycznych, co pozwala na ich odróżnienie od paliw napędowych.

Jednocześnie ustawodawca przewidział rozwiązania prawne na wypadek nieprzestrzegania przepisów pozwalających na skorzystanie z preferencyjnych warunków opodatkowania. Jeśli paliwa opałowe są używane do napędzania silników spalinowych albo nie są odpowiednio zabarwione i oznakowane, a także są sprzedawane przy pomocy odmierzacza paliw albo podłączone do takiego odmierzacza to stawka należnego podatku akcyzowego jest wyższa (zgodnie z art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym).

Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie rozbudowanej regulacji prawnej, która obejmuje swoim zakresem różnorodne stawki podatku oraz warunki, w których są one stosowane, ze względu na potrzebę preferencyjnego opodatkowania wyrobów opałowych. Obowiązki te zostały nałożone na sprzedawców, a więc podmioty prowadzące działalność profesjonalną, które powinny dokładać należytej staranności we wszelkich aspektach prowadzonej działalności. Potwierdza to treść art. 89 ust. 10 ustawy o podatku akcyzowym, który zobowiązuje sprzedawcę do odmowy sprzedaży wyrobów energetycznych do celów opałowych, z zastosowaniem niższej stawki podatku akcyzowego, osobom fizycznym, które nie przedstawią kompletnego oświadczenia o przeznaczeniu nabywanych wyrobów oraz dokumentu potwierdzającego ich tożsamość.

Zastosowanie preferencyjnej, a więc znacznie niższej stawki akcyzy ustawodawca uzależnił od spełnienia warunków sprzedaży zróżnicowanych w stosunku do charakteru prawnego nabywców oraz prowadzenia przez nich działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 89 ust. 16 naruszenie warunków sprzedaży, określonych ustawowo w ust. 5-15 tego przepisu, powoduje konieczność zapłaty niepreferencyjnej stawki podatku akcyzowego.

1.3. Analizując przedmiot pytania prawnego należy zwrócić uwagę, że zarówno art. 89 ust. 5, jak i ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym są przepisami odsyłającymi.

Art. 89 ust. 5 nie określa wprost do jakich wyrobów energetycznych mają zastosowanie określone w nim warunki sprzedaży. Dopiero z odesłania wynika, że art. 89 ust. 5 odnosi się do wyrobów energetycznych określonych w art. 89 ust. 1 pkt 9, 10 i 15 ustawy o podatku akcyzowym, a więc różnego rodzaju paliw opałowych. Natomiast ustawowo wymagane elementy oświadczeń, o których mowa w art. 89 ust. 5, zostały uregulowane w dalszych ustępach tego przepisu.

Z kolei art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym zawiera podwójne odesłanie. Hipotezę normy dekodowanej z tego przepisu stanowi niedopełnienie obowiązków określonych w ust. 5-15, a dyspozycję – zastosowanie w takiej sytuacji stawek podatku określonych w art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym, a więc wyższych, a nie preferencyjnych.

1.4. Wyjaśnienie treści przywołanych w *petitum* pytania prawnego przepisów jest niezbędne dla rekonstrukcji przedmiotu zaskarżenia.

Sąd pytający przedstawił dwa ustępy art. 89 ustawy o podatku akcyzowym, jednakże treść pytania prawnego świadczy o tym, że w istocie nie kwestionuje konstytucyjności zawartych w nich regulacji. W uzasadnieniu pytania prawnego nie wskazano, aby wątpliwości konstytucyjne sądu wzbudziły wprowadzone przez ustawodawcę środki kontroli sprzedaży paliw do celów grzewczych w postaci oświadczeń, jakie muszą uzyskać sprzedawcy. Sąd pytający nie kwestionuje również zróżnicowania przez ustawodawcę stawek podatku od wyrobów akcyzowych przeznaczonych do celów opałowych – określonych w art. 89 ust. 1 i 4 ustawy o podatku akcyzowym.

Sąd pytający skupił się natomiast na wartościowaniu poszczególnych danych, wskazanych przez ustawodawcę, jako obligatoryjne elementy oświadczeń nabywców produktów akcyzowych. Za rozwiązanie niekonstytucyjne uznał utratę prawa do zastosowania preferencyjnej stawki podatku akcyzowego w sytuacji wystąpienia wad w oświadczeniach, które zdaniem sądu pytającego należy kwalifikować jako nieistotne ze względu na cel wprowadzenia szczególnych warunków sprzedaży wyrobów opałowych.

Sformułowanie zarówno *petitum*, jak i uzasadnienia pytania prawnego utrudnia właściwe określenie przedmiotu pytania prawnego. W konsekwencji Trybunał podzielił wątpliwości przedstawione w stanowisku Marszałka Sejmu, że wskazanie w pytaniu prawnym jako samodzielnego przedmiotu kontroli art. 89 ust. 5 ustawy o podatku akcyzowym jest nieprawidłowe. Art. 89 ust. 5 ustawy o podatku akcyzowym określa podstawowy warunek sprzedaży oleju do celów opałowych jakim jest uzyskanie przez sprzedawcę stosownego oświadczenia kupującego. Sąd pytający w uzasadnieniu jednak w żaden sposób nie kwestionuje istoty regulacji art. 89 ust. 5 ustawy o podatku akcyzowym, a więc obowiązku uzyskania przez sprzedawcę oświadczenia o określonej ustawowo treści. Wątpliwości konstytucyjne dotyczą konsekwencji, jakie ustawodawca przewidział przy niedopełnieniu ustawowo określonych warunków sprzedaży. Zdaniem Marszałka Sejmu, postępowanie powinno zostać w tym zakresie umorzone jako niedopuszczalne.

Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie dotyczące oceny konstytucyjności art. 89 ust. 5 ustawy o podatku akcyzowym, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Przedmiotem pytania prawnego nie jest bowiem ocena obowiązku uzyskiwania przez sprzedawców oświadczeń nabywców o przeznaczeniu wyrobu energetycznego, ani też zakres i forma tych oświadczeń.

1.5. W następnej kolejności Trybunał rozważył zarzuty dotyczące art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym. Wątpliwości sądu pytającego nie obejmują pełnej treści tego przepisu, czyli obowiązku stosowania niepreferencyjnej stawki podatku w przypadku naruszenia zasad sprzedaży paliw opałowych oraz sprawozdawczości z tą sprzedażą związanej. Wątpliwości odnoszą się jedynie do wystąpienia niektórych wad oświadczeń nabywców paliw opałowych, tj. tych, które zdaniem sądu pytającego są nieistotne. Sąd pytający kwestionuje utratę prawa do zastosowania preferencyjnej stawki podatku akcyzowego przy każdym naruszeniu warunków sprzedaży paliw opałowych jako rozwiązanie nieproporcjonalne. Postuluje wartościowanie wad i ich podział na istotne oraz nieistotne. Jednakże nie przedstawia jednoznacznych kryteriów dokonania podziału np. w sposób rodzajowy albo odnosząc się do określonych w art. 89 ust. 6-9 ustawy o podatku akcyzowym elementów oświadczeń. Wskazuje jedynie przykładowo wady, jakie wystąpiły w rozpatrywanej przez sąd pytający sprawie. Nieprawidłowości dotyczyły ponad 270 oświadczeń i obejmowały najczęściej brak daty i miejsca złożenia oświadczenia oraz numeru dowodu tożsamości nabywcy paliw do celów opałowych lub nieczytelny podpis.

Powyższe braki trudno uznać jednak za nieistotne, uniemożliwiają one bowiem zidentyfikowanie czasu lub miejsca sprzedaży oraz stron transakcji.

Nadto przepisy art. 89 ust. 6-10 ustawy o podatku akcyzowym, które normują w sposób szczegółowy elementy oświadczeń, nie zostały zakwestionowane przez sąd pytający. Z jednej strony, sam obowiązek uzyskiwania oświadczeń o określonej w ustawie o podatku akcyzowym treści nie budzi wątpliwości sądu pytającego co do jego zgodności z Konstytucją, z drugiej natomiast, brak niektórych elementów oświadczenia miałby być oceniany jako prawnie nieistotny.

Rekonstrukcja rozumowania sądu pytającego pozwoliła ustalić, że jego zdaniem celem kontroli sprzedaży paliw opałowych jest wyłącznie określenie dwóch okoliczności: przeznaczenia wyrobu akcyzowego oraz tożsamości jego nabywcy. Jeśli pomimo wystąpienia wad w oświadczeniu możliwe jest stwierdzenie dwóch powyższych okoliczności, to braki takie należałoby kwalifikować jako nieistotne, a ich wystąpienie nie powinno, zdaniem sądu pytającego, powodować utraty prawa do zastosowania preferencyjnej stawki podatku akcyzowego na podstawie art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym. W konsekwencji przepis ten powinien znaleźć zastosowanie tylko wtedy, gdy niespełnienie warunków sprzedaży paliw opałowych powoduje trudności w ustaleniu ich nabywcy lub przeznaczenia. Sąd pytający nie dostrzega jednak, że we wskazanym przepisie ustawodawca nie wprowadził żadnej klasyfikacji wad oświadczeń nabywców wyrobów energetycznych ani ich wartościowania. Natomiast to sam sąd pytający sugeruje wprowadzenie podziału wad oświadczeń składanych przy sprzedaży paliw opałowych na dwie kategorie, z punktu widzenia przyjętych przez siebie, ale nieprecyzyjnych kryteriów. Propozycja powyższa może być traktowana jako wniosek *de lege ferenda*, która może być kierowana do organów ustawodawczych, a nie do Trybunału Konstytucyjnego.

Chociaż sąd przedstawił pytanie prawne zakresowo, to jednak, jak słusznie podnosi Prokurator Generalny, jest to jedynie kwestia językowego brzmienia zarzutu. W istocie sąd pytający przedstawił Trybunałowi problem, który nie wynika z art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym, tylko stanowi swoistą propozycję wprowadzenia

zmiany regulacji prawnej. Wobec powyższego zachodzą wątpliwości co do dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

## 2. Dopuszczalność pytania prawnego.

2.1. Pytanie prawne jest środkiem inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, który powinien spełniać ściśle określone wymagania konstytucyjne oraz ustawowe. Są to wymagania charakterystyczne dla pytania prawnego, jako środka tzw. konkretnej kontroli konstytucyjności, inicjowanego przez sąd w związku z toczącą się przed nim sprawą. Wymagania te zostały określone w art. 193 Konstytucji, a powtórzone w art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) oraz doprecyzowane w art. 32 ust. 3 ustawy o TK. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wypracowało na podstawie powołanych przepisów trzy przesłanki, które łącznie warunkują dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego. Są to przesłanki: a) podmiotowa – pytanie prawne może przedstawić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ wymiaru sprawiedliwości; b) przedmiotowa – przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; c) funkcjonalna – wystąpienie z pytaniem prawnym jest dopuszczalne wówczas, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym (zob. postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91 i powołane tam orzecznictwo).

Ze względu na konieczność spełnienia przesłanki funkcjonalnej art. 32 ust. 3 ustawy o TK przewiduje, że sąd zwracający się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego zobowiązany jest do wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, czyli wykazania przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Na sądzie stawiającym pytanie prawne ciąży tym samym powinność stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób zmieniloby się rozstrzygnięcie sądu w zawistej przed nim sprawie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją.

2.2. Analizę spełnienia przesłanek dopuszczalności pytania prawnego należy umiejscowić w szerszym kontekście konstytucyjnych kompetencji Trybunału. Zasadniczym zadaniem Trybunału jest dokonywanie oceny hierarchicznej zgodności aktów prawnych (art. 188 Konstytucji). W szczególności tryb pytania prawnego służy ocenie zgodności wskazanego przez sąd pytający aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą. Jak wskazano w piśmiennictwie: „[p]ytanie prawne nie może dotyczyć jakiegokolwiek zagadnienia, lecz tylko problemu hierarchicznej zgodności aktu normatywnego, na którego podstawie sąd rozstrzyga sprawę” (R. Hauser, *Instytucja pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 41). Trybunał Konstytucyjny nie może orzekać o stosowaniu prawa ani w sposób prawnie doniosły oceniać działalności organów państwa, w tym sądów. Trybunał jest bowiem „sądem prawa”, a nie „sądem faktów”. Z treści Konstytucji i ustawy o TK oraz orzecznictwa Trybunału jednoznacznie wynika, że niemożliwe jest składanie wniosku o wykładnię przepisu prawnego, ani tym bardziej kreowanie treści normy prawnej, którą sąd przedstawiający pytanie prawne miałby stosować w rozpatrywanej przez niego sprawie. Trybunał Konstytucyjny jest umocowany do oceny aktów normatywnych i wyposażony w kompetencję do uchylania niezgodnych z aktami wyższego rzędu przepisów, nie może jednak w żadnym wypadku, w drodze orzecznictwa, samodzielnie tworzyć norm prawnych, uzupełniając regulację o dodatkowe elementy, których nie przewidział ustawodawca.

## 3. Umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Trybunał Konstytucyjny uznał, że sposób sformułowania i treść pytania prawnego rodzi poważne wątpliwości co do dopuszczalności jego merytorycznego rozpoznania. Pytanie prawne spełnia określoną w art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy o TK przesłankę podmiotową. Zadał je bowiem podmiot do tego uprawniony, czyli sąd administracyjny. Zasadnicze wątpliwości budzi jednak wypełnienie przesłanki przedmiotowej oraz funkcjonalnej.

Przedmiotem oceny Trybunału ma być norma o treści proponowanej przez sąd pytający, która nie wynika z jednoznacznego sformułowania art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym. Ustawodawca bowiem w sposób nie budzący wątpliwości określił skutek niedopełnienia ustawowych warunków sprzedaży paliw opałowych, jakim jest utrata prawa do zastosowania preferencyjnej stawki podatku akcyzowego. Sąd pytający zaproponował wprowadzanie podziału wad oświadczeń nabywców na istotne i nieistotne. Sam sąd pytający wskazał jednak, że podział na wady istotne i nieistotne „dokonany na gruncie art. 89 ust. 16 [ustawy o podatku akcyzowym] stoi

w bezpośredniej sprzeczności z treścią tego przepisu, która jest jasna oraz nie wymaga szczególnych zabiegów interpretacyjnych dla odtworzenia normy prawnej z niego wynikającej” (s. 12 uzasadnienia pytania prawnego).

W świetle takiej konstatacji sądu pytającego, tym bardziej nieuzasadnione jest przedstawienie pytania prawnego Trybunałowi. Postulowany przez sąd pytający podział wad oświadczeń, uzyskiwanych przez sprzedawców wyrobów akcyzowych przeznaczonych do celów opałowych, nie znajduje podstaw ani w treści ustawy ani nawet w jej celu. Co więcej, art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym jest sformułowany w sposób jednoznaczny i precyzyjny; pomimo zastosowania odesłania, określone zostały w nim wszystkie elementy zarówno hipotezy, jak i dyspozycji normy prawnej. Natomiast sąd pytający nie zaprezentował takich kryteriów rozróżniania wad, które, w zestawieniu z ustawowo określonymi elementami oświadczeń, pozwoliłyby na precyzyjne wskazanie zbioru wad nieistotnych. Przyjęcie powyższego rozróżnienia wad oświadczeń byłoby równoznaczne z wprowadzeniem w miejsce jednoznacznej regulacji prawnej wysoce ocenego kryterium zastosowania preferencyjnej stawki podatku akcyzowego.

W istocie sąd pytający oczekuje od Trybunału Konstytucyjnego aprobaty swojej propozycji ukształtowania treści art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym. Akceptacja wskazanego rozróżnienia, które nie ma żadnego umocowania nie tylko w zakwestionowanym przepisie, ale również w całej ustawie o podatku akcyzowym, stanowiłaby modyfikację normy prawnej poddanej kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Jest to niedopuszczalne.

Trybunał wielokrotnie podkreślał, że taka ocena nie należy do jego kognicji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że jeżeli sąd orzekający poweźmie wątpliwości natury konstytucyjnej co do przepisu, który ma być przesłanką rozstrzygnięcia, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności – jeżeli jest to możliwe – w drodze wykładni zgodnej z Konstytucją (zob. postanowienia TK z 14 stycznia 2009 r., sygn. P 13/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 5 oraz z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40). W świetle art. 193 Konstytucji pytanie prawne nie może być natomiast traktowane jako środek służący do usuwania wątpliwości co do interpretacji stosowanych przez sąd przepisów (zob. postanowienie TK z 12 lutego 2008 r., sygn. P 62/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 17). Sformułowanie pytania prawnego, które odwołuje się do oceny wad oświadczeń nabywców paliw opałowych wskazuje, że jest to przede wszystkim problem stosowania prawa, możliwy do rozstrzygnięcia w okolicznościach konkretnej sprawy.

Trybunał stwierdził, że treść przedstawionego przez sąd pytający rozumienia kontrolowanego przepisu zdecydowanie wykracza poza reguły wykładni prawa.

W dotychczasowym orzecznictwie, które Trybunał w niniejszej sprawie podtrzymuje, wskazano m.in. „[w] państwie prawnym interpretator musi zawsze w pierwszym rzędzie brać pod uwagę językowe znaczenie tekstu prawnego. Jeżeli językowe znaczenie tekstu jest jasne, wówczas – zgodnie z zasadą *clara non sunt interpretanda* – nie ma potrzeby sięgania po inne, pozajęzykowe metody wykładni. W takim wypadku wykładnia pozajęzykowa może jedynie dodatkowo potwierdzać, a więc wzmacniać, wyniki wykładni językowej wykładnią systemową czy funkcjonalną” (wyrok z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141).

Nie oznacza to niedopuszczalności zastosowania innych niż językowa metod wykładni a nawet, wyjątkowo, odstępstwa od sensu językowego przepisu. Jest to jednak możliwe w szczególnie uzasadnionych przypadkach, m.in. gdy znaczenie językowe przepisu jest ewidentnie sprzeczne z wartościami konstytucyjnymi. Taka sytuacja nie ma miejsca w niniejszej sprawie.

### 3.2. Wątpliwości budzi również treść i uzasadnienie przez sąd pytający zarzutów niezgodności z Konstytucją.

Sąd pytający wskazał jako wzorce kontroli art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji ze względu na zachodzącą, jego zdaniem, dysproporcję pomiędzy gwarancjami dla wierzyciela publicznoprawnego a ochroną interesów jednostek. Zarzut naruszenia zasady proporcjonalności wymaga wskazania konkurujących ze sobą wartości z katalogu wymienionego w art. 31 ust. 3 Konstytucji (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia, moralności publicznej, ochrona wolności i praw innych osób) oraz konstytucyjnych praw lub wolności, które podlegają ograniczeniu. Obowiązkiem pytającego sądu jest konkretne określenie, jakie wartości pozostają w konflikcie (zob. wyrok TK z 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1). Sąd pytający wskazał jedynie, że zasada proporcjonalności jest respektowana, jeśli zostaje zachowana symetria pomiędzy interesami wierzyciela publicznoprawnego oraz podatników. Jego zdaniem, stanowiąca przedmiot pytania prawnego regulacja nie zachowuje tych proporcji, na niekorzyść podatników. Zdaniem sądu fakt, że niedopełnienie warunków sprzedaży paliw opałowych z zastosowaniem obniżonej stawki wiąże się z utratą prawa do preferencji, świadczyć ma o braku adekwatności przyjętego przez ustawodawcę sposobu kontroli nabywania tych paliw. Sąd pytający nie przedstawił jednak argumentów wskazujących, że dopełnienie warunków sprzedaży, czy też uzyskanie kompletnych oświadczeń, jest nazbyt trudne lub dolegliwe.

W tym kontekście nie bez znaczenia jest materia sprawy wniesionej przez sąd pytający. Przedmiotem pytania prawnego jest przepis ustawy podatkowej, należącej do szczególnej dziedziny prawa, charakteryzującej się specjalnymi wymogami konstytucyjnymi co do treści przepisów ustawowych – określonymi w art. 217 Konstytucji. W dziedzinie prawa daninowego szczególne znaczenie ma realizacja zasad prawidłowej legislacji, a więc między innymi stanowienie przepisów o jednoznacznej i precyzyjnej treści, skoro określają one przedmiot obowiązków wobec państwa. Zasada określoności prawa jest jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji oraz elementem zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji, co wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynikają daleko idące konsekwencje, zarówno gdy chodzi o same wymagania co do techniki legislacyjnej (zasada przyzwoitej legislacji, określoności przepisów), jak i co do bezpieczeństwa prawnego (zasada ochrony zaufania do państwa i prawa, zasada ochrony praw nabytych). Ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne ograniczające wolności i prawa obywatelskie oraz nakładające obowiązki wobec państwa (por. wyrok z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83).

W wyroku z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09 (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138) wskazano, że: „[p]rzez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych”.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreśla, że w zakresie rozwiązań podatkowych, a w szczególności kształtowania pewnych preferencji ustawodawca ma większą swobodę regulacji (zob. m.in. wyroki TK z 5 stycznia 1999 r., sygn. K 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1 oraz z 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47). Ustawodawca jest uprawniony do realizacji przez stanowienie prawa określonych celów politycznych, społecznych czy też gospodarczych. Natomiast możliwość ingerencji Trybunału Konstytucyjnego jest w kwestii oceny ustaw podatkowych ograniczona, ponieważ Trybunał nie jest uprawniony do oceny celowości rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę. Orzeczenie Trybunału jest możliwe w sytuacji oczywistej sprzeczności z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, które stanowią podstawę oceny konstytucyjności (zob. wyrok TK z 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07).

Ze względu na uwarunkowania ustrojowe szczególnego znaczenia nabiera obowiązek przedstawienia przez sąd pytający uzasadnienia postawionego zarzutu wraz z powołaniem argumentów na jego poparcie (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). Postawienie przez sąd pytający zarzutu niekonstytucyjności niepopartego należytych uzasadnieniem powoduje, że sąd pytający nie zrealizował nałożonego przez ustawodawcę obowiązku przedstawienia dowodów niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji (zob. wyrok TK z 15 września 2009 r., sygn. P 33/07, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 123 i powołane tam orzecznictwo). Zgodnie z art. 66 ustawy o TK granice wniosku, pytania prawnego lub skargi są dla Trybunału wiążące. Trybunał Konstytucyjny był zobowiązany umorzyć postępowanie również ze względu na brak należytego uzasadnienia pytania prawnego (por. np. wyrok TK z 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 47).

3.3. Sąd pytający na uzasadnienie swojego poglądu, o potrzebie wprowadzenia wartościowania naruszeń obowiązków związanych ze sprzedażą wyrobów energetycznych do celów opałowych, powołał się na orzeczenia innych sądów administracyjnych (przede wszystkim wyrok WSA w Bydgoszczy z 17 maja 2011 r., sygn. akt I SA/Bd 220/11, Lex nr 1027152 oraz wyrok NSA z 12 maja 2011 r., sygn. akt I GSK 244/10, Lex nr 1080749).

Trybunał zwrócił uwagę, że wyrok NSA z 12 maja 2011 r. dotyczył stanu prawnego obowiązującego w 2006 r., a mianowicie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 87, poz. 825, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2004 r.), a zatem stanu prawnego innego niż obowiązujący w sprawie zawieszłej przed sądem pytającym. Regulacje dotyczące wysokości akcyzy na paliwa opałowe były wówczas zawarte w rozporządzeniu, a nie w ustawie. Jakkolwiek również w poprzednim stanie prawnym istniał obowiązek uzyskiwania przez sprzedawców analogicznych oświadczeń nabywców paliw opałowych, to jednak rozumowanie NSA o możliwości wartościowania wad oświadczeń składanych na podstawie rozporządzenia z 2004 r. nie może bezpośrednio wpływać na ustalenie treści art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym.

W uzasadnieniu powyższego wyroku NSA wskazał, że utrata prawa do obniżenia stawki podatku akcyzowego nie powinna występować w przypadku zwykłych błędów, nieistotnych wad i technicznych usterek oświadczeń nabywców olejów do celów opałowych (jak np. brak numeru PESEL lub NIP). Każde oświadczenie powinno

zostać ocenione przez organ prowadzący postępowanie kontrolne w kwestii wywarcia wpływu na zakres zobowiązania podatkowego. Równocześnie jednak NSA podkreślił, że koniecznymi elementami oświadczeń są dane umożliwiające identyfikację nabywcy, miejsce jego zamieszkania, kontrolę rzeczywistego wykorzystania oleju, typ i usytuowanie urządzenia grzewczego, data jego nabycia i potwierdzający dokonanie transakcji podpis nabywcy.

W wyroku WSA w Bydgoszczy z 17 maja 2011 r. przyjęto, że nieistotne wady oświadczeń nabywców oleju opałowego nie powodują obowiązku zapłaty wyższej stawki podatku akcyzowego, ponieważ ewentualne nieścisłości w treści oświadczeń mogą stanowić przedmiot postępowania wyjaśniającego, o ile dotyczą kwestii mało istotnych, a nie zasadniczych. WSA w Bydgoszczy wskazał w okolicznościach rozpatrywanej sprawy, że nie może dyskwalifikować oświadczenia brak kodu pocztowego lub miejsca złożenia oświadczenia, które mogą zostać następnie zweryfikowane w postępowaniu podatkowym. Natomiast nieczytelny podpis powoduje brak możliwości identyfikacji osoby składającej oświadczenie i w konsekwencji nie budzi wątpliwości brak możliwości skorzystania z preferencyjnej stawki podatku.

Poza wskazanym wyrokiem WSA w Bydgoszczy z 17 maja 2011 r. pojawiają się inne orzeczenia, które akceptują możliwość uzupełniania w toku postępowania podatkowego niektórych wad oświadczeń, co w konsekwencji prowadzi do utrzymania prawa do zastosowania obniżonej stawki podatku akcyzowego. Są to np. wyroki WSA w Krakowie z 12 lipca 2011 r., sygn. akt I SA/Kr 838/11, Lex nr 1084767 oraz WSA w Opolu z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt I SA/Op 237/12 (Lex nr 1333243).

Dopuszczenie uzupełniania treści oświadczeń w trakcie postępowania kontrolnego, które może być prowadzone jedynie następczo, po zapłaceniu podatku oraz przesłaniu do naczelnika urzędu celnego zestawienia oświadczeń za poprzedni miesiąc, ignoruje fakt, że tylko prawidłowe oświadczenie złożone przy zakupie paliwa opałowych pozwala sprzedawcy na ustalenie właściwej stawki podatku akcyzowego i pobranie jej w cenie paliwa.

Trybunał Konstytucyjny na podstawie analizy orzecznictwa sądów administracyjnych ustalił, że dominującym sposobem rozumienia art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym jest przyjęcie materialnoprawnego charakteru obowiązków związanych ze sprzedażą oleju opałowego i wystąpienie braków w tym zakresie skutkuje zastosowaniem art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym (m.in. wyroki WSA: w Białymstoku z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt I SA/Bk 69/10, Lex nr 580487; we Wrocławiu z 30 czerwca 2011 r., sygn. akt I SA/Wr 570/11, Lex nr 1085394; w Gdańsku z 26 października 2011 r., sygn. akt I SA/Gd 724/11, Lex nr 1149856; w Łodzi z 24 października 2012 r., sygn. akt III SA/Łd 628/12, Lex nr 1234721 oraz w Opolu z 20 marca 2013 r., sygn. akt I SA/Op 456/12, Lex nr 1300995). W ostatnim z przytoczonych wyroków, WSA w Opolu powołując dotychczasowe orzecznictwo wskazał, że ustawodawca „jednoznacznie wymienił warunki określone w art. 89 ust. 5-15 [ustawy o podatku akcyzowym] jako równorzędnie istotne dla uzyskania prawa do preferencyjnej stawki akcyzy, do czego był uprawniony”. Ustawodawca nie wprowadził podziału wad oświadczeń na istotne czy nieistotne, jak również nie dopuścił późniejszego poprawiania lub uzupełnienia oświadczeń. Powyższa interpretacja mieści się w granicach językowego znaczenia art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym. Analogiczne wnioski z orzecznictwa sądów administracyjnych przedstawili uczestnicy postępowania, zarówno Prokurator Generalny, jak i Marszałek Sejmu.

Stwierdzony w niniejszej sprawie brak jednolitości rozstrzygnięć sądowych może stanowić podstawę do zastosowania jednej z metod usuwania rozbieżności w judykaturze sądów administracyjnych określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.), a nie kierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego.

W związku z niedopuszczalnością wydania wyroku w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny zobligowany był do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 18

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 11 lutego 2014 r.  
**Sygn. akt S 1/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Wojciech Hermeliński  
Marek Kotlinowski – sprawozdawca  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

w związku z wyrokiem z dnia 23 stycznia 2014 r. (sygn. K 51/12, Dz. U. poz. 172),

p o s t a n a w i a:

**w trybie art. 4 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) **przedstawić Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące stwierdzonej w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy** (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.) **luki w prawie polegającej na braku możliwości uruchomienia postępowania w sprawie orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w inny sposób aniżeli na wniosek zainteresowanego, którego usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.**

UZASADNIENIE

1. W wyroku z 23 stycznia 2014 r., sygn. K 51/12, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 492 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.; dalej: k.w.) rozumiany w ten sposób, że dotyczy orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji wydanego po nabyciu mandatu wójta, jest zgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przedmiotem oceny w tej sprawie był przepis przewidujący wygaśnięcie mandatu wójta wskutek orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na okres co najmniej do końca kadencji. Trybunał uznał, że orzeczenie niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji w stosunku do urzędującego wójta jest równoznaczne ze stwierdzeniem braku możliwości pełnienia przez niego obowiązków, a jeśli niezdolność taka zostanie stwierdzona na okres co najmniej do końca kadencji wójta, to zasadne jest wygaszenie mandatu z tego powodu. Zdaniem Trybunału, tego rodzaju regulacja prawna zapewnia dostęp do służby publicznej na jednakowych zasadach, jak tego wymaga art. 60 Konstytucji, gdyż przesłanka wyłączająca możliwość dalszego pozostawania w tej służbie została sformułowana w sposób jasny i precyzyjny, a jednocześnie znajduje ona zastosowanie do wszystkich osób zajmujących stanowisko wójta. Trybunał stwierdził również, że nie została naruszona przez ustawodawcę zasada proporcjonalności w aspekcie przydatności dobranych środków do osiągnięcia zamierzonych celów.

2. Jednocześnie Trybunał doszedł do wniosku, że kodeks wyborczy w zasadzie nie przewiduje możliwości uruchomienia procedury wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z uwagi na niezdolność do sprawowania przez niego urzędu w inny sposób aniżeli na wniosek zainteresowanego. W szczególności procedura ta nie może zostać uruchomiona na wniosek przewodniczącego rady gminy, który wykonuje względem wójta czynności z zakresu prawa pracy związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy. Bardzo ograniczone są przy tym możliwości wydania orzeczenia o niezdolności do pracy z urzędu, bez wniosku osoby zainteresowanej. Zgodnie z art. 107 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) prawo



do świadczeń uzależnionych od niezdolności do pracy oraz wysokość tych świadczeń podlegają zmianie, jeżeli w wyniku badania lekarskiego, przeprowadzonego na wniosek lub z urzędu, ustalono zmianę stopnia niezdolności do pracy, brak tej niezdolności lub jej ponowne powstanie. Z przepisu tego wynika, że orzeczenie niezdolności do pracy w wyniku badania lekarskiego przeprowadzonego z urzędu jest możliwe tylko w odniesieniu do osób, które orzeczeniem takim już się legitymują. Tym samym z urzędu organy rentowe nie mogą w oparciu o ten przepis wszcząć postępowania zmierzającego do wydania orzeczenia o niezdolności do pracy wobec osoby, która takiego orzeczenia nigdy nie miała i nie ubiega się o jego wydanie. Podobnie z urzędu nie ma możliwości zainicjowania postępowania w przedmiocie wydania orzeczenia o niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji Prezes ZUS, który zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS sprawuje nadzór nad wykonaniem orzecznictwa o niezdolności do pracy. W ramach tego nadzoru ma on prawo przekazania sprawy do rozpatrzenia przez komisję lekarską ZUS, jeżeli w wyniku kontroli prawidłowości i jednolitości stosowania zasad orzecznictwa o niezdolności do pracy przez lekarzy orzeczników i komisje lekarskie ZUS stwierdzi on brak zgodności orzeczenia lekarza orzecznika lub komisji lekarskiej ZUS ze stanem faktycznym lub zasadami orzecznictwa o niezdolności do pracy. Ten środek nadzoru może jednak zostać uruchomiony tylko w odniesieniu do osoby, która ubiegała się o świadczenie rentowe i w stosunku do której zostało wydane orzeczenie w przedmiocie jej zdolności do pracy.

Tymczasem pełne wykorzystanie możliwości, jakie daje zakwestionowany w sprawie o sygn. K 51/12 przepis art. 492 § 1 pkt 6 k.w., wymaga stworzenia procedury pozwalającej na orzekanie niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), która byłaby uruchamiana również w inny sposób aniżeli na wniosek zainteresowanego. Ten ostatni, wniosek o orzeczenie wskazanej wyżej niezdolności, składa bowiem kierując się interesem indywidualnym, tj. potrzebą uzyskania świadczenia rentowego. Uzależnienie wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) od orzeczenia jego niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji wymaga, by stosowna procedura mogła zostać uruchomiona z uwagi na potrzebę interesu całej społeczności samorządowej. To ostatnie jest zaś możliwe tylko wówczas, gdy procedura orzeczenia wspomnianej niezdolności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) będzie mogła zostać wszczęta z urzędu lub na wniosek organu zobowiązanego do ochrony interesu społeczności samorządowej. W obecnym stanie prawnym nie jest to możliwe.

3. Trybunał pragnie wyraźnie podkreślić, że z punktu widzenia potrzeby ochrony interesu społeczności samorządowej nie jest wystarczająca istniejąca regulacja prawna pozwalająca na przejęcie obowiązków wójta (burmistrza, prezydenta miasta) niezdolnego do pracy przez jego zastępcę. W obecnym stanie prawnym, jeśli niezdolność do pracy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z powodu choroby będzie trwała powyżej 30 dni, co zostanie potwierdzone stosownym zaświadczeniem lekarskim, to jego zadania i kompetencje przejmie – zgodnie z art. 28g ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym) – zastępca, a w gminach, w których powołano więcej niż jednego zastępcę – pierwszy zastępca. W wypadkach, gdy nie powołano zastępcy wójta jego zadania i kompetencje w takiej sytuacji przejmie osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 28h ustawy o samorządzie gminnym. Należy jednak zauważyć, że ta regulacja, dotycząca zastępstwa, nie jest właściwa dla sytuacji trwałej niezdolności do sprawowania urzędu przez wójta, gdyż art. 28g ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie stanowi, iż chodzi o przypadek „przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta”. W związku z tym konieczne jest stworzenie prawnych możliwości uruchomienia procedury wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) niezdolnego do pracy lub do samodzielnej egzystencji do końca kadencji w inny sposób aniżeli na wniosek zainteresowanego.

4. Usunięcie przez ustawodawcę sygnalizowanej luki w prawie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Nie jest zadaniem Trybunału przesądzanie, czy procedura orzekania niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), na potrzeby wygaszenia mandatu, powinna być uruchamiana z urzędu czy na wniosek innego organu. Niemniej jednak istniejący sposób wszczynania tej procedury nie jest wystarczający z punktu widzenia potrzeby ochrony interesów społeczności samorządowej.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak wyżej.

## 19

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 11 lutego 2014 r.  
**Sygn. akt S 2/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Leon Kieres – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Miroslaw Granat  
Teresa Liszcz  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca,

w związku z wyrokiem z dnia 21 stycznia 2014 r. (sygn. SK 5/12, Dz. U. poz. 135),

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

**w trybie art. 4 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) **przedstawić Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące niezbędności podjęcia działań ustawodawczych, zmierzających do usunięcia nieprawidłowości w postępowaniach karnych, w których osoby małoletnie, pokrzywdzone w wyniku przestępstwa jednego z rodziców lub obojga z rodziców, reprezentowane są przez kuratora ustanowionego przez sąd opiekuńczy.**

## UZASADNIENIE

1. W wyroku z 21 stycznia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności art. 51 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w związku z art. 98 § 2 pkt 2 w związku z art. 98 § 3 w związku z art. 99 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.; dalej: k.r.o. lub kodeks rodzinny i opiekuńczy) w zakresie, w jakim wyłącza ją one możliwość wykonywania przez jedno z rodziców małoletniego – działającego w charakterze przedstawiciela ustawowego – praw tego małoletniego jako pokrzywdzonego w postępowaniu karnym prowadzonym przeciwko drugiemu z jego rodziców i wprowadzają obowiązek ustanowienia w tym celu kuratora, z art. 47 w związku z art. 51 ust. 1, z art. 48 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 72 ust. 1 Konstytucji. W wyroku tym Trybunał uznał też, że zaskarżone przepisy nie są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 72 ust. 3 Konstytucji oraz 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) umorzył postępowanie w pozostałym zakresie.

Przedmiotem oceny Trybunału w sprawie o sygn. SK 5/12 były zasady ustanowienia kuratora – celem wykonywania praw małoletniego pokrzywdzonego przestępstwem w postępowaniu karnym – w sytuacji gdy oskarżonym o popełnienie takiego przestępstwa na niekorzyść małoletniego jest jedno z jego rodziców. Trybunał uznał, że tylko wprowadzenie kuratora, jako obiektywnego reprezentanta dziecka w postępowaniu karnym, minimalizuje niebezpieczeństwo konfliktu pomiędzy interesem jednego z rodziców, chcącego reprezentować dziecko w procesie toczącym się przeciwko drugiemu z rodziców, a interesem dziecka. Stwarza też gwarancję podejmowania możliwie najbardziej obiektywnych decyzji co do wykonywania praw takiego małoletniego jako pokrzywdzonego.

2. Kuratela – ze względu na funkcje, które ma spełniać – jest instytucją niejednorodną. Stąd też sąd opiekuńczy ma szeroką autonomię, jeżeli chodzi o wyznaczenie kuratorem wybranej przez siebie osoby, jeżeli tylko mieści się to w granicach wskazanych w art. 148 w związku z art. 178 § 2 k.r.o. Dotyczy to także postępowań, w których kurator występowałby w imieniu dziecka w sprawach, w których oskarżonym o przestępstwo przeciwko niemu jest jedno z jego rodziców. Obecnie obowiązujące przepisy nie nakładają na sąd obowiązku wyznaczania w takich sprawach na kuratorów osób legitymujących się odpowiednim przeszkoleniem, pozostawiając sądowi ocenę tego, czy dana osoba będzie prawidłowo wypełniała obowiązki kuratora. Stanowić może to – w określonych

wypadkach – zagrożenie dla realizacji interesów osób małoletnich w postępowaniach karnych, a więc także potencjalne naruszenie ich konstytucyjnych praw i wolności.

3. W toku postępowania w sprawie Rzecznik Praw Dziecka – w piśmie z 21 listopada 2013 r. – przekazał Trybunałowi informację, że dostrzega nieprawidłowości w postępowaniach sądowych, w których pokrzywdzonymi są osoby małoletnie. W zakresie objętym tym postępowaniem Rzecznik Praw Dziecka wskazał, że znane mu są nieprawidłowości w postępowaniach sądów opiekuńczych polegające na ustanawianiu jako kuratora osoby małoletniej osób nieposiadających wiedzy w zakresie procedury w sprawach karnych (np. pracowników sekretariatu), czego skutkiem była beczynność procesowa, zaniechanie składania wniosków dowodowych czy środków odwoławczych (10 spraw, które trafiły do Rzecznika Praw Dziecka). Rzecznik Praw Dziecka wskazał też, że w dwóch wypadkach ustanowienie przez sąd opiekuńczy kuratora do reprezentowania osoby małoletniej nastąpiło po zakończeniu postępowania karnego. Nie sprecyzował zarazem powodów takiego stanu (np. nie wskazał, czy wynikało to z opieszałości sądów rodzinnych w takich sprawach).

W zakresie czynności podejmowanych przez prokuratury Rzecznik Praw Dziecka stwierdził, że w dwóch znanych mu wypadkach doszło do zaniechania przez prokuratorów złożenia wniosku do sądu opiekuńczego o ustanowienie kuratora dla małoletniego, czego skutkiem był m.in. brak możliwości wstąpienia małoletniego do postępowania jako oskarżyciela posiłkowego, a także zwrócił uwagę na znany mu pojedynczy wypadek braku informowania kuratora wyznaczonego do reprezentowania małoletniego w procesie karnym o terminach wyznaczonych rozpraw przez sąd karny oraz braku pouczenia przez ten sąd kuratora o prawie do przystąpienia w imieniu małoletniego do sprawy w charakterze oskarżyciela posiłkowego.

Wcześniej Rzecznik Praw Dziecka zwracał uwagę na niewłaściwe wywiązywanie się przez kuratorów z ich obowiązków w piśmie do Ministra Sprawiedliwości z 25 maja 2012 r., o sygn. ZSR/500/9/2012/AT.

Na nieprawidłowości działania kuratorów zwracały również uwagę skarżące w sprawie o sygn. SK 5/12. Między innymi opisały w skargach to, że w sprawach, w których pokrzywdzonymi były ich dzieci, powołani przez sąd kuratorzy w toku postępowania karnego okazali się jego biernymi obserwatorami, m.in. nie zaznajamiali się z aktami toczącej się sprawy, nie uczestniczyli w posiedzeniach sądu oraz nie składali środków odwoławczych.

4. W piśmie podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z 19 czerwca 2012 r., sygn. DWMPC-VI-072-1/12/5, stwierdzono, że w 2011 r. z niemal tysiąca osób reprezentujących małoletnich na rozprawach zdecydowaną większość stanowili adwokaci i radcowie prawni oraz kuratorzy sądowi (blisko 60% spraw). Zdarzało się jednak, że osoby małoletnie reprezentowane były m.in. przez pracowników sekretariatu sądu (ok. 10% spraw). W piśmie tym wskazano, że Ministerstwo Sprawiedliwości, zdając sobie sprawę z wagi problemu reprezentacji dziecka, zwróciło się do koordynatorów Sieci Pomocy Ofiarom Przestępstw, by ośrodki sieci włączyły się, jako organizacje społeczne współpracujące z adwokatami i radcami prawnymi, do procedury wyznaczania kuratorów procesowych w tego typu sprawach.

Z powyższych informacji wynika, że sposób działania sądów w tego typu sprawach jest niejednolity, choć większość z nich dąży – w interesie małoletniego – do zapewnienia mu możliwie jak najbardziej profesjonalnej reprezentacji w toku postępowania karnego. Nie ma jednak precyzyjnych danych co do liczby osób, które zostały wyznaczone kuratorami sądowymi, mimo braku odpowiedniego przeszkolenia, umożliwiającego prawidłową reprezentację dzieci (zwłaszcza najmłodszych) w sprawach, w których oskarżonym o przestępstwo przeciwko nim było jedno z rodziców.

5. Jak wynika z badań prawnoporównawczych, ponad połowa krajów Unii Europejskiej ma regulacje prawne dotyczące reprezentowania dziecka przed wymiarem sprawiedliwości przez osoby postronne (np. Francja, Belgia, Szwecja – por. D. Drab, *Kilka słów o reprezentacji dziecka w procedurze karnej i cywilnej*, „Dziecko krzywdzone. Teoria, badania, praktyka” nr 2/2011, s. 102-103). Za wzorcowy w tym zakresie podawany jest przykład Wielkiej Brytanii. W tym kraju wymaga się, by kuratorzy procesowi byli specjalnie przeszkolonymi pracownikami socjalnymi, mającymi duże doświadczenie w sprawach opiekuńczych oraz niezbędną do reprezentacji dziecka wiedzę teoretyczną. Do zadań kuratora procesowego należy poznanie dziecka i jego sytuacji rodzinnej. Kurator procesowy ma za zadanie reprezentować dziecko podczas procesu sądowego, dbając o jego prawa. Powinien też dbać o przekazanie sądowi woli dziecka oraz własnych rekomendacji dotyczących postępowania w danej sprawie (zob. szerzej K. Dorling, *Ochrona prawna dzieci – ofiar przemocy, zeznających w sprawach karnych i cywilnych w sądach w Wielkiej Brytanii*, „Dziecko krzywdzone. Teoria, badania, praktyka” nr 1/2010, s. 27 i n.). W tym systemie prawnym, dzięki specjalnym programom szkoleniowym, pracownicy socjalni wyposażeni zostają więc w niezbędną wiedzę z zakresu prawa i psychologii, co zdecydowanie podnosi ich kompetencje

i daje możliwości egzekwowania praw dzieci w postępowaniach. Stosowany przez brytyjski wymiar sprawiedliwości model kuratora procesowego zapewnia więc dziecku szeroką ochronę i służy jego dobru (zob. K. Dorling, *Ochrona prawna dzieci...*, s. 28).

6. W tym samym kierunku zmierza rekomendacja Rady Europy zawarta w wytycznych dotyczących przyjaznego dziecku wymiaru sprawiedliwości (*Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice*), przyjętych przez Komitet Ministrów 17 listopada 2010 r. Rekomendacja, opierająca się m.in. na Konwencji o prawach dziecka, wskazuje na konieczność należytej reprezentacji dziecka i ochrony jego interesów w sytuacjach istniejącego lub możliwego konfliktu pomiędzy dzieckiem i jego rodzicami (por. pkt 42 rekomendacji). Rekomendacja zaleca m.in. prowadzenie specjalistycznych szkoleń dla adwokatów, które mają na celu pogłębienie ich umiejętności rozumienia i komunikacji z dziećmi (zwłaszcza ze względu na ich wiek), a co za tym idzie – dbania o ich dobro w trakcie postępowania sądowego (por. pkt 37 i 39 w związku z pkt 14 i 15 rekomendacji).

7. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o TK, Trybunał przedstawia właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Trybunał Konstytucyjny uznaje za konieczne wprowadzenie unormowań, które określiłyby kompetencje osób mogących pełnić funkcję procesowego kuratora dziecka w sprawach, gdy – ze względu na konflikt interesów między dzieckiem a jego opiekunami prawnymi – nie może być ono reprezentowane przez tychże opiekunów. Prawo polskie w chwili obecnej przyznaje sądowi niezwykle duży margines swobody w zakresie doboru osoby właściwej do reprezentowania małoletniego w postępowaniu sądowym, w tym w postępowaniu karnym. Poza przepisami ogólnymi dotyczącymi wyznaczania opiekuna, stosowanymi odpowiednio do kuratora (art. 178 § 2 k.r.o.), brak jakichkolwiek regulacji stawiających choćby minimalne wymagania w zakresie np. doświadczenia w pracy z dziećmi lub specjalistycznych szkoleń (prawnych i psychologicznych), które musiałyby przejść osoby mające reprezentować dzieci w takich sprawach. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przepisy ogólne, zawarte w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, nie gwarantują odpowiedniego poziomu reprezentacji małoletniego w toku postępowania sądowego. Konieczne jest unormowanie szczególne wprowadzające wymagania, jakim powinny odpowiadać w tego typu sprawach osoby powołane do sprawowania funkcji kuratora.

8. Na tle sprawy o sygn. SK 5/12 Trybunał Konstytucyjny dostrzegł też problemy pojawiające się w relacji między organami procesowymi (sąd, kurator) a rodzicami sprawującymi bieżącą pieczę nad dzieckiem. Trybunał podkreśla, że w obecnym stanie prawnym obowiązek współdziałania kuratora z tym z rodziców, które uczestniczy w sprawowaniu bieżącej pieczy nad osobą dziecka i w jego wychowaniu, oraz informowania go o przebiegu postępowania może być wyprowadzony z przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (art. 158 w związku z art. 178 § 2 k.r.o.). Obowiązek zapewnienia rodzicom informacji o decyzjach kuratora dotyczących spraw dziecka w toku postępowania spoczywa także *de lege lata* na sądzie opiekuńczym i innych organach władzy publicznej (art. 158 w związku z art. 178 § 2 oraz w związku z art. 100 § 1 k.r.o.). Jednak, ze względu na wskazywane w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nieprawidłowości w realizacji tych obowiązków przez organy procesowe, niezbędne wydaje się wyraźne przyznanie rodzicom w przepisach oddziału drugiego rozdziału drugiego, działu Ia, tytułu drugiego kodeksu rodzinnego i opiekuńczego prawa do informacji o przebiegu postępowania dotyczącego ich dziecka, w sytuacji gdy jest ono reprezentowane przez kuratora.

9. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, niepodjęcie działań legislacyjnych zmierzających do usunięcia opisywanych luk stwarza zagrożenie nienależytej reprezentacji małoletnich przez ustanawianych dla nich kuratorów i może prowadzić do ukształtowania się stałej, powtarzalnej i powszechnej praktyki godzącej w prawa dzieci w postępowaniu sądowym.

Z przedstawionych wyżej powodów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

## 20

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 12 lutego 2014 r.  
**Sygn. akt K 10/13****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Kotlinowski – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca  
Andrzej Wróbel,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 lutego 2014 r., wniosku Rady Gminy Kobierzyce o zbadanie zgodności:

art. 29 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.) z art. 167 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 3 i 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 s t a n a w i a:

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

## UZASADNIENIE

## I

1. Rada Gminy Kobierzyce wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 7 ust. 2, art. 29 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 3 oraz art. 35 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 j.s.t.), jako tworzących stały system korekcyjny w postaci części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin o wyższym wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, z art. 165 ust. 2, art. 167, art. 219 oraz art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 9 ust. 1, 3 i 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).

Wnioskodawca stwierdził, że z art. 167 Konstytucji oraz z art. 3 ustawy o dochodach j.s.t. wynika wyraźne rozdzielenie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego (w tym udziałów we wpływach podatkowych) od subwencji ogólnych i dotacji celowych pochodzących z budżetu państwa. Zdaniem Rady Gminy Kobierzyce, wbrew takiemu założeniu, kwestionowany we wniosku mechanizm zakłada, że część równoważąca subwencji ogólnej jest wypłacana gminom o niższym wskaźniku G z budżetu państwa, jednakże jest ona „tworzona” z wpłat dokonywanych przez gminy o wyższym wskaźniku G. Jak wynika z ustaw budżetowych w latach 2004-2011, drugi potencjalny składnik części równoważącej, jakim zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. jest łączna kwota uzupełniająca części wyrównawczej (art. 20 ust. 9 ustawy o dochodach j.s.t.), w praktyce nie występuje. Tym samym – według wnioskodawcy – wbrew przepisom Konstytucji, część równoważąca subwencji ogólnej nie pochodzi w istocie z budżetu państwa, lecz z przymusowych wpłat niektórych gmin. To znaczy, że mechanizm wpłat korekcyjno-wyrównawczych kreuje szczególną instytucję. System ustalania współczynnika G i wysokości wpłaty nadaje przy tym tej instytucji charakter podobny do podatku płaconego przez niektóre gminy.

Dodatkowo wnioskodawca zaznaczył, że przyjęta w ustawie metoda obliczania dochodów podatkowych dla ustalenia współczynnika G, nakazuje uwzględnić w wyliczeniu nie tylko dochody podatkowe wykonane (rzeczywiście uzyskane przez daną gminę), ale również potencjalne (możliwe do uzyskania), których gmina

nie uzyskala (chodzi o skutki finansowe ulg, zwolnień, obniżek stawek podatkowych, umorzeń lub rozłożenia na raty). Gminy są „karane” w ten sposób za aktywną i elastyczną politykę podatkową.

Wnioskodawca wskazał, że z ustaw budżetowych w latach 2004-2011 wynika, że część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin (rozumiana jako źródło dochodów dla części gmin) i odpowiednio wpłaty niektórych gmin (rozumiane jako wydatki dla części gmin) wzrasta od kwoty 342 943 000 zł do kwoty 619 427 000 zł. Część równoważąca kształtuje się stale na poziomie przekraczającym 10% części wyrównawczej finansowanej przez Skarb Państwa.

Ukształtowany w ustawie o dochodach j.s.t. system dochodów powoduje – zdaniem wnioskodawcy – że gminy o wyższym wskaźniku G są nie tylko zobowiązane do dokonywania określonych wpłat do budżetu, ale są pozbawione możliwości uzyskania subwencji ogólnej, tj. części wyrównawczej. Jest to pozbawienie ich przewidzianego w Konstytucji źródła dochodów.

Wnioskodawca uznał, że założenie leżące u podstaw kwestionowanego mechanizmu nie jest uzasadnione i prowadzi do niesprawiedliwych skutków. Ustawodawca przyjął, że w zakresie osiągania dochodów gminy są podmiotami biernymi, w tym sensie, że niektóre z nich stale osiągają niskie dochody, a niektóre – wysokie. W opinii wnioskodawcy jest to sprzeczne z zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz narusza zasadę równego traktowania tych jednostek.

Wnioskodawca podkreślił, że nieadekwatność kwestionowanego mechanizmu ujawnia się na przykładzie jego dochodów. Od początku obowiązywania kwestionowanej regulacji wskaźnik G dla Gminy Koberzyce przewyższał 150% wskaźnika Gg ustalonego dla wszystkich gmin w Polsce, a w 2011 r. wpłata na część równoważącą subwencji ogólnej wyniosła 10,25% ogółu wydatków z budżetu gminy, w tym 17,74% wydatków bieżących gminy, 11,39% łącznych dochodów gminy, 15,75% łącznych dochodów podatkowych, 41,90% dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. Wadliwość mechanizmu przejawia się w tym, że od 2005 r. kwota wpłaty wzrosła dwudziestokrotnie, podczas gdy dochody gminy – wzrosły jedynie dwukrotnie.

Wnioskodawca zauważył, że mechanizm wpłat przewidziany w ustawie o dochodach j.s.t. powoduje dodatkową dolegliwość dla zobowiązanych, a to z uwagi na wyrażony w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.) zakaz planowania i dokonywania wydatków bieżących w wysokości przekraczającej dochody bieżące. Ponieważ wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin kwalifikowane są jako wydatki bieżące (rozdział 75831), kwota tej wpłaty odpowiednio pomniejsza pulę środków z dochodów bieżących możliwych do przeznaczenia na inne wydatki służące bezpośrednio potrzebom danej wspólnoty lokalnej. Wpłaty te mają nadto istotny wpływ na wysokość wydatków majątkowych, w tym w szczególności – inwestycji, które w takiej sytuacji muszą być kredytowane.

2. Postanowieniem z 5 czerwca 2012 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie badania zgodności:

– art. 7 ust. 2, art. 32 ust. 3 oraz art. 35 ustawy o dochodach j.s.t. z art. 2, art. 32, art. 165 ust. 2, art. 167 i art. 219 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 3 i 5 EKSL a także:

– art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t. z art. 2, art. 32, art. 165 ust. 2 i art. 219 Konstytucji.

Postanowieniem z 20 marca 2013 r. Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił zażalenia wnioskodawcy na powyższe postanowienie.

3. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 6 września 2013 r., 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 zbędność wydania wyroku.

Po pierwsze, Sejm wyjaśnił, że wskutek częściowej odmowy nadania wnioskowi Rady Gminy Koberzyce dalszego biegu, przedmiotem rozpoznania w kolejnej fazie postępowania przed Trybunałem są jedynie zarzuty niezgodności art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t. z art. 167 Konstytucji oraz z art. 9 ust. 1, 3 i 5 EKSL.

Po drugie, Sejm stwierdził, że w odniesieniu do części przywołanych we wniosku wzorców kontroli, wnioskodawca nie spełnił warunku określonego w art. art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, a mianowicie nie przedstawił we wniosku argumentacji odnoszącej się do naruszenia art. 167 ust. 3 Konstytucji statuującego formalnoprawny wymóg ustawowego określenia źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego. W związku z powyższym – zdaniem Sejmu – orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności art. 29 ustawy o dochodach j.s.t. z art. 167 ust. 3 Konstytucji jest niedopuszczalne. W konsekwencji, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone.

Po trzecie, Sejm zwrócił uwagę, że w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2013 r. (sygn. K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7) dokonano już kompleksowej oceny zgodności systemu korekcyjno-wyrównawczego z Konstytucją oraz EKSL. W wyroku tym oceniono konstytucyjność wielu przepisów składających się na mechanizm horyzontalnego wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Zdaniem Sejmu, Trybunał przesądził w omawianym wyroku, że badana regulacja w aktualnym kształcie normatywnym nie narusza standardów konstytucyjnych. Sąd konstytucyjny zakwestionował jedynie przepisy określające zasady dysponowania rezerwą zasilaną z podlegających zwrotowi w roku budżetowym kwot nienależnie otrzymanej części wyrównawczej, równoważącej lub subwencji regionalnej.

Sejm wskazał, że wśród przepisów poddanych kontroli Trybunału znajdował się również art. 29 ustawy o dochodach j.s.t., przy czym przedmiotem kontroli była norma wywodzona z art. 29 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 2 tej ustawy. W ocenie Sejmu, odmienny sposób oznaczenia przez wnioskodawcę przedmiotu kontroli w niniejszym postępowaniu nie może zmieniać generalnie pozytywnej oceny konstytucyjności mechanizmu horyzontalnego wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego w kształcenie wynikającym z identycznego (tak w momencie rozstrzygnięcia sprawy o sygn. K 14/11, jak i w warunkach niniejszego postępowania) brzmienia przepisów ustawy o dochodach j.s.t.

Zdaniem Sejmu, powyższe uwagi są aktualne również w odniesieniu do podstaw kontroli. Wskazane przez Radę Gminy Kobierzyce wzorce kontroli są tożsame z wzorcami w sprawie o sygn. K 14/11. Co prawda, w przywoływanym wyroku art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji został powołany w związku z konstytucyjną zasadą proporcjonalności (art. 2 Konstytucji), jednakże w uzasadnieniu Trybunał jednoznacznie wskazał, iż w kontekście postawionych przez wnioskodawców zarzutów konieczne stało się przeprowadzenie analizy kwestionowanych regulacji przede wszystkim z perspektywy wynikającej z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji tzw. zasady adekwatności (zob. pkt 5.2. w części V uzasadnienia wyroku).

Sejm zauważył, że jeśli chodzi o EKSL to wnioskodawca powołał art. 9 ust. 1, 3 i 5 EKSL, a w wyroku o sygn. K 14/11 Trybunał stwierdził zgodność art. 29 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 2 ustawy o dochodach j.s.t. z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL. W ocenie Sejmu, rozbieżności te pozostają jednakże bez wpływu na generalną ocenę co do tożsamości podstaw kontroli w obu przywoływanych sprawach. Sejm zaznaczył przy tym, że w wyniku wstępnego rozpoznania wniosku Rady Gminy Kobierzyce, kwestia sposobu oszacowania dochodów podatkowych gmin zobowiązanych do wpłat znalazła się poza zakresem rozpoznania merytorycznego. Zarzut naruszenia przepisów EKSL w niniejszym postępowaniu utracił samodzielny charakter. Wzorzec konwencyjny wpływa na interpretację odpowiednich przepisów Konstytucji i w ten sposób jest elementem zespołu przepisów określających ogólne standardy samodzielności finansowej gmin.

W ocenie Sejmu, w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można przyjąć, że zgodność przedmiotu kontroli z art. 167 Konstytucji (potwierdzona wyrokiem o sygn. K 14/11) przesądza o jego zgodności z powołanymi przepisami EKSL. Wśród dochodów jednostek samorządu terytorialnego Konstytucja w art. 167 ust. 2 wymienia dochody własne, których istotą są dochody z podatków i opłat lokalnych. Uznanie, że zakwestionowane przepisy czynią zadość obowiązkowi zagwarantowania odpowiedniego udziału dochodów własnych pozwala przyjąć, iż nie została również naruszona norma z art. 9 ust. 3 EKSL.

Podsumowując, zdaniem Sejmu, nieznaczące różnice w oznaczeniu przedmiotu oraz wzorców kontroli pozostają bez wpływu na ocenę, że w zawisłej przed Trybunałem sprawie zachodzi ujemna przesłanka procesowa, bowiem zagadnienie stanowiące istotę sprawy było już przedmiotem rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego co do *meritum*.

Sejm dodatkowo odniósł się do okoliczności faktycznych dotyczących wpływu kwestionowanych regulacji na sytuację ekonomiczną Gminy Kobierzyce. Przypominał, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadę adekwatności rozumie się jako zakaz dokonywania takich zmian w obowiązujących przepisach, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Ocena ewentualnego naruszenia przez przepisy ustawowe konstytucyjnej zasady adekwatności powinna być przeprowadzana na podstawie całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów gminy. Akt normatywny może zostać uznany za sprzeczny z art. 167 ust. 1 Konstytucji tylko wtedy, gdy ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jaki wynika z obowiązującego ustawodawstwa, uniemożliwia efektywną realizację zadań powierzonych tym jednostkom.

Kierując się przesłankami wypracowanymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sejm stwierdził, że zaskarżone przepisy nie prowadzą do tak daleko idącej ingerencji w sytuację finansową wnioskodawcy, aby można było uznać je za naruszające zasady adekwatności w podanym wyżej znaczeniu.

Podsumowując, Sejm stwierdził, że na gruncie niniejszej sprawy nie zachodzą nowe okoliczności faktyczne i prawne, które uzasadniałyby konieczność ponownego rozpatrzenia zgodności z Konstytucją zakwestionowanego

przepisu. Wnioskodawca nie wykazał, że obciążenia związane z realizacją horyzontalnego systemu korekcyjno-wyrównawczego uniemożliwiają mu realizację zadań własnych, w konsekwencji zaś prowadzą do naruszenia konstytucyjnej zasady adekwatności oraz samodzielności finansowej gminy.

Na wypadek gdyby Trybunał nie podzielił poglądu co do konieczności umorzenia postępowania w niniejszej sprawie Sejm, powołując się na wskazane wyżej argumenty oraz motywy przedstawione w wyroku TK z 31 stycznia 2013 r., zajął stanowisko, że art. 29 ustawy o dochodach j.s.t. jest zgodny z art. 167 ust. 1, 2 i 4 oraz art. 9 ust. 1, 3 i 5 EKSL.

Na marginesie Sejm wskazał, że w Ministerstwie Finansów trwają prace nad nowelizacją ustawy o dochodach j.s.t. mającą sanować uchybienia stwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 31 stycznia 2013 r. (projekt nr UB 19).

4. Prokurator Generalny w piśmie z 11 września 2013 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Przed wszystkim Prokurator Generalny sprecyzował, że w wyniku postanowienia wydanego na etapie wstępnego rozpoznania wniosku Rady Gminy Kobierzyce, przedmiot zaskarżenia w niniejszej sprawie ogranicza się do art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t., zaś wzorce kontroli – do art. 167 ust. 1-4 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 3 i 5 EKSL.

Prokurator Generalny stwierdził, że kwestia zgodności art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t. z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 i 5 EKSL została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta w wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 14/11. To znaczy, że w niniejszej sprawie ziściła się przesłanka *ne bis in idem*, skutkująca koniecznością umorzenia postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku.

Prokurator Generalny wskazał, że spośród zarzutów sformułowanych przez Radę Gminy Kobierzyce, Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 14/11 nie odniósł się jedynie do kwestii zgodności art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t. z art. 167 ust. 3 oraz z art. 9 ust. 3 EKSL. Zauważył przy tym, że tak sformułowany zarzut nie został uzasadniony przez wnioskodawcę, co znaczy, że nie spełniono wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. W tej części postępowanie powinno być zatem umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Niezależnie od powyższego Prokurator Generalny uznał, że art. 9 ust. 3 EKSL nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli, ponieważ nie zawiera konkretnej, normatywnej treści (w zakresie wysokości zasobów finansowych społeczności lokalnych przepisy EKSL odsyłają do Konstytucji i innych przepisów krajowych). Dodał, że art. 9 ust. 3 EKSL jest powiązany treściowo z art. 168 Konstytucji, którego to wzorca kontroli wnioskodawca jednak nie wskazał.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rada Gminy Kobierzyce wniosła o zbadanie zgodności art. 7 ust. 2, art. 29 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 3 oraz art. 35 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 j.s.t.) z art. 165 ust. 2, art. 167, art. 219 oraz art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 9 ust. 1, 3 i 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).

Po przeprowadzeniu wstępnego rozpoznania, sędzia Trybunału Konstytucyjnego odmówił nadania wnioskowi Rady Gminy Kobierzyce dalszego biegu w zakresie dotyczącym zbadania zgodności:

1) art. 7 ust. 2 ustawy o dochodach j.s.t. z art. 2, art. 32, art. 165 ust. 2 i art. 167 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 3 i 5 EKSL;

2) art. 32 ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t. z art. 2, art. 32, art. 165 ust. 2, art. 167 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 3 i 5 EKSL;

3) art. 35 ustawy o dochodach j.s.t. z art. 2, art. 32, art. 165 ust. 2 i art. 167 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 3 i 5 EKSL;

4) art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t. z art. 2, art. 32 i art. 165 ust. 2 Konstytucji;

5) art. 7 ust. 2, art. 29 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 3 oraz art. 35 ustawy o dochodach j.s.t. z art. 219 Konstytucji.

Na postanowienie to wnioskodawca złożył zażalenie, które jednak nie zostało uwzględnione.



Wskutek powyższego wniosek został przekazany do kolejnej fazy postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tzw. kontroli merytorycznej) w zakresie dotyczącym zarzutów niezgodności art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t. z art. 167 Konstytucji oraz z art. 9 ust. 1, 3 i 5 EKSL.

2. Wniosek Rady Gminy Kobierzyce sformułowano w ten sposób, że wielu przepisom ustawy o dochodach j.s.t., regulującym obowiązek gmin dokonywania corocznych wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej (tzw. wpłaty wyrównawcze), postawiono zarzuty niekonstytucyjności. W *petitum* wniosku zbiorczo wskazano kwestionowane przepisy oraz wzorce kontroli, przyporządkowując poszczególne zarzuty całemu mechanizmowi wpłat wyrównawczych, współkształtowanemu przez zespół przepisów ustawy o dochodach j.s.t., w tym przez podstawowy dla całego mechanizmu art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t., który ustanawia obowiązek gmin, w których wskaźnik G jest większy niż 150% wskaźnika Gg, dokonywania wpłat do budżetu państwa (ust. 1) oraz określa sposób obliczenia kwoty wpłaty rocznej (ust. 2).

Wnioskodawca, formułując zarzut niezgodności z art. 167 Konstytucji, przede wszystkim stwierdza, że mechanizm wyrównawczo-korekcyjny narusza zasadę adekwatności, tj. nakaz wyposażenia samorządów w dochody odpowiadające powierzonym im do realizacji zadaniom publicznym, a także zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Zarzuty te we wniosku powiązано także z art. 9 ust. 1, 3 i 5 EKSL.

Mimo powołania całego art. 167 Konstytucji, zarzuty sformułowane we wniosku wiążą się jedynie z treścią art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji. W uzasadnieniu wniosku brak odrębnych argumentów dotyczących ewentualnej niezgodności kwestionowanych przepisów ustawy o dochodach j.s.t. z art. 167 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. To znaczy, że w tym zakresie wnioskodawca nie spełnił wymagań, o których mowa 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), a mianowicie nie uzasadnił postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Powoduje to umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t. z art. 167 ust. 3 Konstytucji na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Następnie rozważono, jaki wpływ na niniejszą sprawę ma wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2013 r. (sygn. K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7), który dotyczył przepisów współkształtujących mechanizm wpłat wyrównawczych.

W przywołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł między innymi, że art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2 ustawy o dochodach j.s.t. są zgodne z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL oraz nie są niezgodne z art. 32 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku wskazał, że jeśli chodzi o gminy to głównym przedmiotem zaskarżenia w sprawie o sygn. K 14/11 był art. 29 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t., nakładający obowiązek wnoszenia wpłat, w związku z innymi regulacjami tej ustawy. Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał w omawianej sprawie następujące zarzuty:

1) naruszenia zasady proporcjonalności (art. 2 w związku z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 5 EKSL);

2) naruszenia zasady „podstawowego charakteru” dochodów własnych samorządu w zakresie finansowania zadań własnych, samodzielności finansowej samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 EKSL);

3) naruszenia zasady adekwatności udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1 i 2 EKSL);

4) naruszenia zasady równości jednostek samorządu terytorialnego (art. 2 w związku z art. 32 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Sformułowanie punktu 1 sentencji wyroku o sygn. K 14/11 oraz analiza jego uzasadnienia wskazują, że w istocie Trybunał rozpoznał i ocenił takie same zarzuty jak sformułowane przez Radę Gminy Kobierzyce w niniejszej sprawie. W wyroku tym kompleksowo oceniono zgodność mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego ze wskazanymi przepisami Konstytucji i EKSL.

Mimo formalnych różnic polegających na tym, że w niniejszej sprawie kwestionowany jest jedynie art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t., a w sprawie o sygn. K 14/11 przepis ten powiązано z innymi przepisami ustawy o dochodach j.s.t., to w istocie także przedmiot kontroli Trybunału w niniejszej sprawie jest taki sam jak w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem o sygn. K 14/11.

Należy bowiem zauważyć, co jest widoczne w praktyce orzeczniczej Trybunału, że w przypadku kwestionowania konstytucyjności mechanizmu lub instytucji, które są współkształtowane przez wiele przepisów jednego aktu normatywnego, wnioskodawcy w różny sposób wskazują przedmiot zaskarżenia, wiążąc go ze wszystkimi przepisami kształtującymi dany mechanizm lub instytucję, z niektórymi z nich lub z przepisem podstawowym dla danego mechanizmu lub instytucji, w różny sposób podając także sekwencje (kolejność tych przepisów), a także wyliczając je bez lub z użyciem formuły „w związku”. Stosując zasadę związania granicami wniosku (pytania prawnego, skargi konstytucyjnej – art. 66 ustawy o TK) Trybunał stosuje różne techniki oznaczenia w takich sytuacjach przedmiotu kontroli konstytucyjności, innymi słowy – przyporządkowania kwestionowanej treści fragmentu normy prawnej do określonych jednostek redakcyjnych tekstu prawnego.

Powyższe uwagi są aktualne także w odniesieniu do wzorców kontroli. Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 14/11 przeprowadził ocenę kwestionowanej regulacji z punktu widzenia poszczególnych zasad wywodzonych z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji, przede wszystkim ocenił jej zgodność z zasadą adekwatności. Wśród zarzutów sformułowanych we wniosku Rady Gminy Kobierzyce nie ma takiego, który nie byłby rozpoznany w sprawie o sygn. K 14/11.

W tym kontekście trzeba także rozważyć konieczność odrębnego potraktowania zarzutów niezgodności z poszczególnymi przepisami EKSL. W sentencji wyroku w sprawie o sygn. K 14/11 Trybunał Konstytucyjny powołał art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL jako związkowy wobec art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji oraz art. 9 ust. 3 EKSL jako związkowy wobec art. 168 Konstytucji. Trybunał wyjaśnił w uzasadnieniu, że ze względu na to, iż wskazane przepisy EKSL pokrywają się z wzorcem wynikającym z art. 167 Konstytucji, to ocena zgodności nie wymaga odrębnej analizy. Przepisy EKSL odsyłają bowiem w zakresie wysokości zasobów finansowych społeczności lokalnych do Konstytucji i innych przepisów krajowych; same nie zawierają zaś konkretnej, normatywnej treści, ale powinny być brane pod uwagę przy interpretacji przepisów.

Rada Gminy Kobierzyce, uzasadniając postawione zarzuty, podała dodatkowo dane dotyczące wpływu mechanizmu wpłat wyrównawczych na dochody tej gminy. Powołania takich danych nie można traktować jako nowego argumentu rzutującego na ocenę konstytucyjności art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t. Danymi tego rodzaju Trybunał dysponował także w postępowaniu w sprawie o sygn. K 14/11. Jak wyjaśnił to wówczas: wnioskodawca, który przedstawia zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji, powinien wykazać, że stosowanie zakwestionowanego przepisu prowadzi do sytuacji, w której całościowy kształt źródeł dochodów – przewidzianych przez prawo – dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych „odpowiednio” do przypadających im zadań. Trybunał wspominał o potrzebie przedstawienia dowodów lub wyliczeń, z których wynikałoby, że ogólny poziom ich dochodów jest niewystarczający do realizacji przekazanych im zadań publicznych. Trybunał dodał, że ogólność katalogu zadań, odmiennosc ich zakresu i treści w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, sprawia, że Trybunał Konstytucyjny ingeruje w sferę swobody politycznej parlamentu jedynie w wypadku ewidentnie niewspółmiernego ukształtowania dochodów w relacji do kosztów ponoszonych w związku z realizacją przypadających samorządowi zadań, wówczas gdy dochodzi do „oczywistych dysproporcji” między zakresem zadań a środkami, w jakie wyposażone zostają jednostki samorządu terytorialnego. Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę wniosków, w których oprócz argumentacji natury jurystycznej (konstytucyjnej) dominuje argumentacja natury faktycznej. Wyjście poza treść normatywną badanych rozwiązań nasuwa pewne wątpliwości. Po pierwsze, badanie funkcjonowania prawa wymaga innych metod niż te, którymi posługuje się Trybunał, po drugie, wykracza poza zakres kognicji Trybunału określony w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. W doktrynie wskazano, że Trybunał Konstytucyjny nie ma instrumentarium do samodzielnego ustalenia prawidłowości realizacji przez ustawodawcę zasady adekwatności. Problematyczne jest również dokonywanie przez Trybunał Konstytucyjny oceny dowodów przedstawionych w konkretnej sprawie, ponieważ wiąże się to z koniecznością mierzenia, czy dochody ustalone przez ustawodawcę wystarczają na realizację zadań konkretnej jednostki samorządu terytorialnego, co z trudem mieści się w pojęciu właściwości Trybunału. Wynika to z braku uregulowania na poziomie konstytucyjnym standardów realizacji poszczególnych zadań. Trybunał Konstytucyjny nie może określać „właściwego” czy też „optymalnego” poziomu ich realizacji, a więc stwierdzać jednoznacznie, jaki poziom środków byłby adekwatny. Poza sytuacjami oczywistej i rażącej niewspółmierności źródeł dochodów w stosunku do nałożonych zadań publicznych (tak bywa bardzo rzadko), trudno byłoby badać rzeczywistą realizację gwarancji wynikających z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 14/11 mając na względzie, że sytuacja jednej gminy nie może przesądzać o ocenie rozwiązań systemowych, globalnie ocenił wpływ obciążeń wynikających z mechanizmu wpłat wyrównawczych na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego. We wniosku Rady Gminy Kobierzyce nie przedstawiono nowych okoliczności faktycznych i prawnych, które powodowałyby konieczność

ponownego zbadania konstytucyjności obowiązku wpłat wyrównawczych nałożonego na gminy i ukształtowanego przede wszystkim przez art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w niniejszej sprawie i zakończonej wyrokiem o sygn. K 14/11 występuje tożsamość przedmiotu kontroli, wzorców kontroli oraz zarzutów sformułowanych we wniosku Rady Gminy Kobierzyce i ocenionych przez Trybunał. To znaczy, że w niniejszym postępowaniu w zakresie dotyczącym oceny konstytucyjności art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t. z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 3 i 5 EKSL zachodzi przesłanka *ne bis in idem*, co skutkuje zbędnością wydania wyroku i koniecznością umorzenia postępowania (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Zważywszy powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 21

### **POSTANOWIENIE** z dnia 18 lutego 2014 r. **Sygn. akt P 41/12**

#### **Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Zbigniew Cieślak – przewodniczący  
Miroslaw Granat – sprawozdawca  
Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz  
Andrzej Wróbel  
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 lutego 2014 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu:

czy art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679, ze zm.) w zakresie, w jakim poprzez odesłanie do „zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określonych przez Główny Urząd Statystyczny do wynagrodzeń osobowych”, uregulowanych obecnie rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2012 (Dz. U. poz. 446), wydanym na podstawie art. 31 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. Nr 88, poz. 439, ze zm.), nakazuje zaliczać ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę ustalenia, czy wynagrodzenie to nie jest niższe niż wynagrodzenie minimalne, jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 65 ust. 4, art. 66 ust. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

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

## UZASADNIENIE

## I

1. Sąd Rejonowy Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu postanowieniem z 8 sierpnia 2012 r. (uzupełnionym postanowieniem z 30 października 2012 r.) wystąpił z pytaniem prawnym, czy art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679, ze zm.; dalej: ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę lub u.m.w.p.) w zakresie, w jakim poprzez odesłanie do „zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określonych przez Główny Urząd Statystyczny do wynagrodzeń osobowych”, uregulowanych obecnie rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2012 (Dz. U. poz. 446; dalej: rozporządzenie w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2012), wydanym na podstawie art. 31 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. Nr 88, poz. 439, ze zm.; dalej: ustawa o statystyce publicznej lub u.s.p.), nakazuje zaliczyć ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę ustalenia, czy wynagrodzenie to nie jest niższe niż wynagrodzenie minimalne, jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 65 ust. 4, art. 66 ust. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Pytający sąd przedstawił najpierw stan faktyczny sprawy, która jest tłem niniejszego pytania prawnego: powódka była zatrudniona u pozwanego pracodawcy na podstawie umowy o pracę na okres od 1 do 31 stycznia 2011 r. Wynagrodzenie powódki było określone w stawce godzinowej wynoszącej 6,90 zł brutto za godzinę pracy, powiększonej o nagrodę uznaniową. W styczniu 2011 r. powódka przepracowała 140 godzin, w związku z czym naliczono jej wynagrodzenie zasadnicze w wysokości 966 zł brutto (140 godzin x 6,90 zł), do którego został doliczony ekwiwalent za pranie odzieży i buty w kwocie 6,67 zł. Ponadto pozwany pracodawca doliczył do wypłaconego powódce świadczenia pieniężnego ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy (112 godzin) w kwocie 971,04 zł brutto.

W związku z powyższym powódka otrzymała od pozwanego kwotę 1943,71 zł, na którą złożyły się: wynagrodzenie zasadnicze (966 zł), ekwiwalent za pranie odzieży i buty (6,67 zł) i ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy (971,04 zł).

Powódka w toku postępowania sądowego dochodzi od pozwanego zapłaty kwoty 420 zł, stanowiącej różnicę między kwotą 1386 zł będącą kwotą minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2011 r. a kwotą 966 zł stanowiącą wynagrodzenie zasadnicze za styczeń 2011 r.

1.2. W ocenie pytającego sądu, regulacja art. 6 ust. 4 u.m.w.p. jest sprzeczna z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa, albowiem odsyła adresatów norm do ulokowanych poza powyższą ustawą zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określonych przez Główny Urząd Statystyczny do wynagrodzeń osobowych, uregulowanych rozporządzeniem w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2012 wydanym na podstawie art. 31 u.s.p. Powyższy zabieg legislacyjny – w ocenie pytającego sądu – rodzi „niebezpieczeństwo niespójności pojęć lub konstrukcji prawnych stosowanych w obu aktach prawnych, będących pochodną odmiennego celu poszczególnych regulacji, ich przynależności do różnych gałęzi prawa, wydania przez różne podmioty”, a także „upośledza precyzyjność i jasność analizowanego przepisu”. W efekcie adresat normy zmuszony jest do bieżącego śledzenia regulacji prawnych w „odległym obszarze statystyki publicznej”.

1.3. Zdaniem pytającego sądu, art. 6 ust. 4 u.m.w.p. wprowadza wysokość umówionego wynagrodzenia jako kryterium różnicowania sytuacji prawnej pracowników, co pozostaje w sprzeczności z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Sąd porównał sytuację prawną dwóch pracowników, różniącą się jedynie wysokością wynagrodzenia, w stosunku do których ulega rozwiązaniu stosunek pracy. Pracownik A, otrzymujący wynagrodzenie zasadnicze powyżej minimalnego wynagrodzenia za pracę, uzyska – niezależnie od niego – ewentualny ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. Z kolei pracownik B, otrzymujący wynagrodzenie zasadnicze poniżej minimalnego wynagrodzenia za pracę, również uzyska – niezależnie od niego – ewentualny ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, niemniej jednak nie otrzyma już odrębnego wyrównania swojego wynagrodzenia do wysokości minimalnego wynagrodzenia, albowiem funkcję owego wyrównania spełni ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy.

W ocenie sądu, każdy pracownik powinien mieć takie same prawo do substytutu urlopu (ekwiwalentu pieniężnego), bez uszczerbku dla prawa do uzyskania minimalnego wynagrodzenia za pracę. Tymczasem stosowanie art. 6 ust. 4 u.m.w.p. prowadzi w pewnych sytuacjach do nierównego traktowania pracowników w zakresie otrzymywanych świadczeń pracowniczych.

Pytający sąd wskazał, że kryterium różnicującym sytuację prawną pracowników jest wysokość umówionego z pracodawcą wynagrodzenia. Pracownicy powinni mieć bowiem „takie samo prawo do substytutu urlopu, jakim jest ekwiwalent pieniężny, bez uszczerbku dla prawa do wynagrodzenia za pracę, którego wysokość nie może być niższa, niż przewidziana ustawą o minimalnym wynagrodzeniu za pracę”.

1.4. Naruszenie art. 65 ust. 4 i art. 66 ust. 2 Konstytucji pytający sąd upatruje w tym, że w pewnych wypadkach pracownik, który ma umówione wynagrodzenie niższe niż minimalne wynagrodzenie i otrzymujący ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, może uzyskać świadczenie, które będzie niższe od sumy minimalnego wynagrodzenia za pracę i ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy.

1.5. Naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji ma wynikać z okoliczności, że ustawodawca – odsyłając w treści art. 6 ust. 4 u.m.w.p. do zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określonych przez Główny Urząd Statystyczny do wynagrodzeń osobowych – ustanowił „niewypowiedzianą wprost quasi-delegację, faktycznie zrealizowaną przez Prezesa Rady Ministrów (...)”, która nie zawiera adekwatnych wytycznych co do materii regulacji i adresatów norm.

1.6. Pytający sąd wskazał, że w jego ocenie, od odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie tej sprawy. Zaliczenie ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy jako składnika minimalnego wynagrodzenia za pracę przesądzi o oddaleniu powództwa w sprawie. Z kolei stwierdzenie niekonstytucyjności skarżonego przepisu spowoduje „albo jednoznaczne odrzucenie możliwości zaliczenia ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia za pracę, albo dokonanie przez sąd orzekający samodzielnej oceny w kwestii zasadności takiego zaliczenia”.

2. W piśmie z 20 grudnia 2012 r. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie 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. Prokurator Generalny przypomniał wymogi formalne, jakie stawiane są pytaniom prawnym w perspektywie art. 193 Konstytucji oraz art. 32 ustawy o TK. W niniejszej sprawie spełniona jest jedynie przesłanka podmiotowa, albowiem pytanie prawne zostało sformułowane przez sąd. Natomiast nie została zrealizowana zarówno przesłanka przedmiotowa, jak i funkcjonalna.

2.2. Zdaniem Prokuratora Generalnego, rozpoznając sprawę, która stała się podstawą do sformułowania pytania prawnego, sąd będzie stosować przepisy prawa materialnego obowiązujące w chwili powstania roszczenia dochodzonego przez powódkę. Z uwagi na to, że roszczenie dotyczy wynagrodzenia za pracę za miesiąc styczeń 2011 r., sąd stosować będzie obowiązujące w 2011 r. regulacje dotyczące minimalnego wynagrodzenia za pracę, a zatem rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 2010 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2011 r. (Dz. U. Nr 194, poz. 1288) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2011 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2011 (Dz. U. Nr 83, poz. 453, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2011), do którego odsyłał art. 6 ust. 4 u.m.w.p.

W związku z powyższym Prokurator Generalny zajął stanowisko, że wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zawartego w art. 6 ust. 4 u.m.w.p. odesłania do zasad statystyki zatrudnienia, uregulowanych w rozporządzeniu w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2012 w zakresie, w jakim nakazuje zaliczyć ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę ustalenia, czy wynagrodzenie to nie jest niższe niż wynagrodzenie minimalne, nie będzie miało wpływu na treść rozstrzygnięcia w sprawie, na kanwie której zostało sformułowane pytanie prawne. Sąd rozpoznający sprawę będzie bowiem stosował przepisy rozporządzenia w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2011, a nie przepisy rozporządzenia w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2012.

2.3. Prokurator Generalny zwrócił również uwagę, że nawet wyeliminowanie w całości z porządku prawnego odesłania do zasad statystyki zawartego w art. 6 ust. 4 u.m.w.p., na niekonstytucyjność którego wskazał w uzasadnieniu pytania prawnego sąd, nie pozwoli sądowi pominąć kwoty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy przy obliczaniu minimalnego wynagrodzenia za pracę, z uwagi na treść art. 6 ust. 5 u.m.w.p. Do powstania takiej możliwości konieczna byłaby zmiana treści art. 6 ust. 5 u.m.w.p., przez jego uzupełnienie o ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, niemniej pytający sąd nie podniósł zarzutu pominięcia ustawodawczego w odniesieniu do powyższego przepisu.

3. Postanowieniem z 16 stycznia 2013 r. Sąd Rejonowy Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu, ustosunkowując się do pisma Prokuratora Generalnego z 20 grudnia 2012 r., podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie.

3.1. Sąd podkreślił, że przedmiotem pytania prawnego jest kwestia zgodności z powołanymi wzorcami art. 6 ust. 4 u.m.w.p., poprzez odesłanie do zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń. Nie jest natomiast przedmiotem pytania prawnego ani rozporządzenie w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2011, ani rozporządzenie w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2012.

Sąd podkreślił, że „przywołał rozporządzenie z dnia 7 marca 2012 r. jedynie po to, by wskazać, jaki akt normatywny aktualnie wprowadza do porządku prawnego pojęcie zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń, a nie po to, by dochodzić stwierdzenia niekonstytucyjności owego aktu normatywnego”. Dodał, że wskazanie jako przedmiotu kontroli rozporządzenia w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2011 „mogłoby ewokować wniosek o umorzenie postępowania przez Trybunał Konstytucyjny, wobec utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego”.

3.2. Pytający sąd zaznaczył, że nie zachodzi wewnętrzna sprzeczność pomiędzy zarzutem postawionym w *petitum* pytania prawnego a jego uzasadnieniem, gdyż jako wzorce kontroli przywołano przepisy Konstytucji adekwatne do wszystkich stawianych zarzutów.

Prokurator Generalny błędnie interpretuje art. 6 ust. 5 u.m.w.p. W ocenie sądu, ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy nie jest składnikiem wynagrodzenia za pracę, nie wchodzi w zakres pojęcia „wynagrodzenie”. Dopiero szczegółowa regulacja zawarta w art. 6 ust. 4 u.m.w.p., poprzez odesłanie do zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń, pozwoliła objąć terminem „wynagrodzenie” także ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. Z tego względu, w wypadku stwierdzenia niekonstytucyjności art. 6 ust. 4 u.m.w.p., na podstawie samego art. 6 ust. 5 u.m.w.p. nie byłoby podstaw do zaliczenia ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia pracownika stanowiącego porównanie z minimalnym wynagrodzeniem za pracę.

4. Pismem z 5 kwietnia 2013 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 6 ust. 4 u.m.w.p. w zakresie, w jakim odsyła do zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określonych przez Główny Urząd Statystyczny do wynagrodzeń osobowych, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 65 ust. 4 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także o stwierdzenie, że art. 6 ust. 4 u.m.w.p. w związku z ppkt 9 pkt 2 cz. II załącznika nr 1 „Zakres składników wynagrodzeń w gospodarce narodowej obowiązujący od 1 stycznia 2000 r. (zaktualizowany w 2003 r. i 2005 r.)” do objaśnień do wzorów formularzy załączonych do rozporządzenia w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2011 w zakresie, w jakim nakazuje zaliczyć ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę ustalenia, czy wynagrodzenie nie jest niższe niż wynagrodzenie minimalne, jest zgodny z art. 32 oraz art. 66 ust. 2 Konstytucji.

4.1. Marszałek Sejmu uznał, że pytający sąd formułuje dwojakiego rodzaju zarzuty w odniesieniu do art. 6 ust. 4 u.m.w.p.

Pierwsza grupa zarzutów dotyczy wyłącznie treści art. 6 ust. 4 u.m.w.p. i ma charakter ściśle formalny. Odnosi się bowiem do naruszenia zasady określoności prawa (art. 2 Konstytucji), uchybienia konstytucyjnym standardom wydawania aktów o charakterze wykonawczym (art. 92 ust. 1 Konstytucji) oraz wynikającego z Konstytucji wymogu ustawowego określenia wysokości minimalnego wynagrodzenia (art. 65 ust. 4 Konstytucji). Tym samym pytający sąd kwestionuje skarżony przepis ze względu na jego wady formalne (konstrukcyjne).

Druga grupa zarzutów ma charakter materialny. Odnosi się do treści normy zrekonstruowanej na podstawie art. 6 ust. 4 u.m.w.p. i rozporządzenia w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2011, która nakazuje objąć zakresem pojęcia „wynagrodzenie” konkretny składnik wynagrodzenia osobowego w postaci ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. W ocenie pytającego sądu, kwestionowana norma pozostaje

w sprzeczności z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz narusza konstytucyjne prawo do corocznych płatnych urlopów (art. 66 ust. 2 Konstytucji).

4.2. Marszałek Sejmu wyraził opinię, że choć rozporządzenie w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2011 zostało zastąpione przez rozporządzenie w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2012, to nie znaczy, że utraciło moc obowiązującą.

Marszałek Sejmu przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że przepis prawny obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa. W jego ocenie, norma prawna zrekonstruowana na podstawie art. 6 ust. 4 u.m.w.p. oraz ppkt 9 pkt 2 cz. II załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2011 obowiązuje w dalszym ciągu w tym sensie, że znajduje zastosowanie w indywidualnej sprawie toczącej się przed pytającym sądem.

4.3. Analizując spełnienie przez pytający sąd przesłanek warunkujących dopuszczalność postawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego, Marszałek Sejmu zauważył, że pytanie prawne zostało sformułowane przez sąd i dotyczy aktu normatywnego.

Art. 6 ust. 4 u.m.w.p. wprowadza do systemu prawa, za pomocą techniki odesłania, szczególną wobec uregulowań ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: kodeks pracy lub k.p.) definicję wynagrodzenia skonstruowaną na potrzeby ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Jest to zatem *lex specialis* w stosunku do uregulowań kodeksu pracy. W wypadku wyeliminowania z systemu prawa art. 6 ust. 4 u.m.w.p., zniknie regulacja *lex specialis* w stosunku do kodeksu pracy, w związku z czym sąd pytający będzie zmuszony do zrekonstruowania pojęcia „wynagrodzenie” na gruncie kodeksu pracy oraz art. 6 ust. 5 u.m.w.p. Dopuszczalność pytania prawnego zależy w związku z tym od odpowiedzi na pytanie, czy na gruncie uregulowań kodeksu pracy ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy stanowi element wynagrodzenia za pracę.

Marszałek Sejmu, odwołując się do poglądów wyrażonych w literaturze, zajął stanowisko, że zasadniczymi cechami wynagrodzenia za pracę jest jego okresowy charakter oraz wzajemność rozumiana jako zapłata za wykonaną pracę. Tymczasem ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy nie ma charakteru periodycznego, jednocześnie zaś nie stanowi wynagrodzenia *sensu stricto*, lecz świadczenie gwarancyjne przysługujące w razie niewykorzystania urlopu z powodu ustania stosunku pracy.

W konsekwencji, wyeliminowanie art. 6 ust. 4 u.m.w.p. z systemu prawa zmieni kierunek rozstrzygnięcia w sprawie toczącej się przed pytającym sądem. Ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy nie zostanie bowiem uznany za składnik wynagrodzenia powódki, obliczanego dla porównania z wynagrodzeniem minimalnym za pracę. W związku z tym zasadne jest rozpatrzenie pytania prawnego.

4.4. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że dokonując analizy zgodności przepisu prawa z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa, należy odpowiedzieć na pytanie, czy przepis prawa został sformułowany w sposób precyzyjny, jasny i w zgodzie z zasadami poprawnej legislacji.

Art. 6 ust. 4 u.m.w.p. został sformułowany w sposób precyzyjny, albowiem możliwe jest wydobycie z zaskarżonego przepisu jednoznacznej normy prawnej, wskazującej na składniki wchodzące w skład pojęcia „wynagrodzenie”, obliczanego dla porównania z wynagrodzeniem minimalnym za pracę.

Oceniając jasność art. 6 ust. 4 u.m.w.p., Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na kilka kwestii. Opowiadając się za poglądem, że im szerszy zakres zastosowania przepisu prawa, tym większy wymóg jego określoności, zauważył, że dany przepis jest skierowany do szerokiego grona adresatów obejmującego zarówno pracowników, jak i pracodawców. W związku z tym „[s]posób określenia świadczeń zaliczanych przez prawo do wynagrodzenia porównywanego z ustalonym wynagrodzeniem minimalnym powinien w każdym miesiącu umożliwić pracownikom i pracodawcom bezproblemowe zdekodowanie normy odpowiedniej dla ich indywidualnej sytuacji prawnej”.

Odesłanie zawarte w art. 6 ust. 4 u.m.w.p. jest „odesłaniem omownym, czyli tematycznym omówieniem fragmentu odniesienia”. Utrudnia to odnalezienie stosownego aktu normatywnego w systemie prawa. Ponadto zamieszczenie zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2011 powoduje, że dostępność takiego źródła prawa jest wyraźnie ograniczona, z uwagi na jego zamieszczenie w odległej sferze stosunków społecznych (statystyka publiczna) i „kaskadowy” (wielopiętrowy) charakter odesłania. Taką konstrukcją zaskarżonego przepisu prawa trudno uznać za przejrzystą i zrozumiałą dla adresatów.

Marszałek Sejmu, odwołując się do § 4 ust. 3 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: Zasady techniki prawodawczej), zwrócił uwagę, że w ustawie można odsyłać do przepisów tej samej lub innej ustawy oraz do postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską oraz dających się bezpośrednio stosować postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe, którym Rzeczpospolita Polska przekazała kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Tymczasem odesłanie zawarte w art. 6 ust. 4 u.m.w.p. odsyła do aktu prawnego o charakterze podustawowym, zaś jednocześnie odesłanie to nie dookreśla regulacji ustawowej, lecz ją w sposób kompleksowy zastępuje, wskazując składniki wynagrodzenia brane pod uwagę przy ustalaniu wynagrodzenia minimalnego. W konsekwencji termin ustawy „wynagrodzenie” jest definiowany w akcie niższego rzędu. Jest to sprzeczne z wymogiem § 149 Zasad techniki prawodawczej. Prowadzi to również do naruszenia zasady poprawnej legislacji wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu konstrukcja odesłania zawarta w art. 6 ust. 4 u.m.w.p. jest również sprzeczna z art. 65 ust. 4 Konstytucji. Ponadto, odwołując się do treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, Marszałek Sejmu zauważył, że „[p]rzyjęty przez ustawodawcę zakres świadczeń z tytułu stosunku pracy, wchodzących w skład wynagrodzenia pracownika, bezpośrednio przekłada się na zakres korzystania z prawa do minimalnego wynagrodzenia – może zatem stanowić w pewnym sensie ograniczenie tego prawa. Odesłanie do nieskorelowanych z aksjologią prawa pracy i umiejscowionych w systemie źródeł prawa na poziomie podustawowym zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń z pewnością tego celu nie realizuje”.

W konsekwencji Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że art. 6 ust. 4 u.m.w.p. w zakresie, w jakim odsyła do zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określonych przez Główny Urząd Statystyczny do wynagrodzeń osobowych, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 65 ust. 4 Konstytucji.

4.5. Oceniając zarzut naruszenia przez art. 6 ust. 4 u.m.w.p. art. 92 ust. 1 Konstytucji Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że wskazany wzorzec kontroli dotyczy przepisów upoważniających do wydania aktu normatywnego, czyli tzw. przepisów blankietowych. Tymczasem zaskarżony przepis nie ustanawia kompetencji dla Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego do określenia składników wynagrodzenia obliczanego dla porównania z wynagrodzeniem minimalnym za pracę, lecz odsyła w tym celu do przepisów znajdujących się już w systemie prawa w wyniku realizacji odrębnego upoważnienia znajdującego się w ustawie o statystyce publicznej. W konsekwencji zaskarżony przepis nie jest przepisem blankietowym, lecz statuuje odesłanie do przepisów merytorycznych ulokowanych w akcie niższego rzędu. Dlatego nie można odnosić do niego konstytucyjnych wymogów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu art. 6 ust. 4 u.m.w.p. w zakresie, w jakim odsyła do zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określonych przez Główny Urząd Statystyczny do wynagrodzeń osobowych, nie jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4.6. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że na gruncie prawa pracy Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 grudnia 1997 r. (sygn. K 2/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 72) wyraził pogląd, że równość wobec prawa nie może oznaczać w stosunkach pracy jednakowych praw i obowiązków dla wszystkich pracowników.

Pytający sąd wskazał, że cechą rozróżniającą pracowników w kontekście ustalania minimalnego wynagrodzenia za pracę jest wysokość wynagrodzenia, wynikająca z umów o pracę łączących ich z pracodawcami. W ocenie Marszałka Sejmu, kryterium to ma jednak zasadnicze znaczenie i usprawiedliwiony charakter z punktu widzenia celu ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, pozwala bowiem wyodrębnić spośród wszystkich pracowników tych, którzy powinni być objęci pomocą państwa w formie gwarancji wyrównania różnicy między wynagrodzeniem umówionym a wynagrodzeniem minimalnym za pracę. Ponadto w perspektywie realizacji celu społecznego, jaki ma realizować instytucja wynagrodzenia minimalnego za pracę, a którym jest zapewnienie stałego, comiesięcznego minimum finansowego pracowników, posłużenie się powyższym kryterium nie powinno budzić wątpliwości.

Marszałek Sejmu zwrócił również uwagę, że ze względu na zmienność niektórych składników wynagrodzenia, różny ich charakter oraz zmienną częstotliwość ich otrzymywania, indywidualna sytuacja finansowania pracownika może kształtować się rozmaicie, zaś różnicowanie osób w zależności od tego, czy nabyły uprawnienie do zmiennego składnika wynagrodzenia, stanowić będzie naruszenie zasady równego traktowania. W związku z tym zaliczenie ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do składników wynagrodzenia samo w sobie nie może być uznane za sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości.



W ocenie Marszałka Sejmu, art. 6 ust. 4 u.m.w.p. w związku z ppkt 9 pkt 2 cz. II załącznika nr 1 „Zakres składników wynagrodzeń w gospodarce narodowej obowiązujący od 1 stycznia 2000 r. (zaktualizowany w 2003 r. i 2005 r.)” do objaśnień do wzorów formularzy załączonych do rozporządzenia w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2011 w zakresie, w jakim nakazuje zaliczyć ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę ustalenia, czy wynagrodzenie nie jest niższe niż wynagrodzenie minimalne, jest zgodny z art. 32 Konstytucji.

4.7. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że zaskarżona regulacja prawna nie narusza uprawnień pracownika wynikających z art. 66 ust. 2 Konstytucji. Ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę nie wprowadza bowiem ograniczenia możliwości skorzystania z prawa do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, określonego w art. 171 k.p., lecz jedynie nakazuje zaliczyć przyznany ekwiwalent do składników wynagrodzenia stanowiącego podstawę porównania z minimalnym wynagrodzeniem za pracę.

W związku z powyższym, w ocenie Marszałka Sejmu, art. 6 ust. 4 u.m.w.p. w związku z ppkt 9 pkt 2 cz. II załącznika nr 1 „Zakres składników wynagrodzeń w gospodarce narodowej obowiązujący od 1 stycznia 2000 r. (zaktualizowany w 2003 r. i 2005 r.)” do objaśnień do wzorów formularzy załączonych do rozporządzenia w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2011 w zakresie, w jakim nakazuje zaliczyć ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę ustalenia, czy wynagrodzenie nie jest niższe niż wynagrodzenie minimalne, jest zgodny z art. 66 ust. 2 Konstytucji.

4.8. Marszałek Sejmu wniósł również, w wypadku uznania zaskarżonego przepisu za niezgodny z powołanymi wzorcami kontroli, o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej tego przepisu na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sąd Rejonowy Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu wystąpił z pytaniem prawnym, czy art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679, ze zm.; dalej: ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę lub u.m.w.p.) w zakresie, w jakim poprzez odesłanie do „zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określonych przez Główny Urząd Statystyczny do wynagrodzeń osobowych”, uregulowanych obecnie rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2012 (Dz. U. poz. 446; dalej: rozporządzenie w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2012), wydanym na podstawie art. 31 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. 2012 r. poz. 591, ze zm.; dalej: u.s.p.), nakazuje zaliczać ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę ustalenia, czy wynagrodzenie to nie jest niższe niż wynagrodzenie minimalne, jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 65 ust. 4, art. 66 ust. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że stosownie do art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Badanie konstytucyjności aktu prawnego obejmuje tylko tę treść normatywną wyrażoną wprost w przepisach prawnych, co do której odnosi się zarzut niekonstytucyjności podniesiony przez wnioskodawcę, pytający sąd lub skarżący (por. wyrok TK z 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98). Po przeanalizowaniu pytania prawnego w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny dostrzegł rozbieżności pomiędzy treścią normatywną i wzorcami kontroli zawartymi w *petitum* a treścią uzasadnienia. Trybunał Konstytucyjny częściowo podzielił stanowisko Marszałka Sejmu, że z treści uzasadnienia pytania prawnego wynika, że – wbrew treści *petitum* – pytający sąd formułuje dwojakiego rodzaju wnioski. Z jednej strony jako przedmiot kontroli wskazuje wyłącznie art. 6 ust. 4 u.m.w.p., a jako wzorce kontroli przywołuje art. 2, art. 65 ust. 4 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Z drugiej zaś strony pytanie prawne dotyczy treści normy zrekonstruowanej na podstawie art. 6 ust. 4 u.m.w.p. i rozporządzenia w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2012 w zakresie, w jakim nakazuje ona zaliczyć ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę ustalenia, czy wynagrodzenie to nie jest niższe niż wynagrodzenie minimalne za pracę, a jako wzorce kontroli wskazuje art. 32 i art. 66 ust. 2 Konstytucji. Tymczasem w *petitum* pytania prawnego wszystkie

wymienione wzorce kontroli zostały odniesione do normy prawnej zrekonstruowanej na podstawie art. 6 ust. 4 u.m.w.p. i rozporządzenia w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2012 w zakresie, w jakim nakazuje ona zaliczyć ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę ustalenia, czy wynagrodzenie to nie jest niższe niż wynagrodzenie minimalne za pracę.

1.2. Trybunał Konstytucyjny bada akt normatywny tylko w zakresie wskazanym przez pytający sąd (skarżącego, wnioskodawcę). Niemniej w europejskiej kulturze prawnej ugruntowana jest zasada *falsa demonstratio non nocet*. Zgodnie z nią decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (por. wyroki TK z: 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161). W związku z tym na istotę pytania prawnego sądu składa się cała wyrażająca je treść, zawarta zarówno w *petitum*, jak i w uzasadnieniu. Rola *petitum* ogranicza się do usystematyzowania wątpliwości konstytucyjnych oraz wskazania głównych w tym względzie wzorców kontroli (por. wyroki TK z: 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12 oraz 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9). Szczegółowa argumentacja pytającego sądu może jednak jednoznacznie wskazywać, że – wbrew brzmieniu *petitum* pytania – zmierza on w istocie do poddania kontroli konstytucyjnej innej treści normatywnej, wyrażonej przez określone przepisy prawne, niż wskazana w *petitum* pytania lub z perspektywy innego wzorca niż powołany w *petitum* pytania (por. wyrok TK z 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 7).

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że w każdej sprawie konieczne jest rekonstruowanie zgłoszonego przez pytający sąd zarzutu niekonstytucyjności, z punktu widzenia treści normatywnej poddawanej kontroli i wzorców tejże kontroli, łącznie z treści *petitum* pytania prawnego (wniosku, skargi), jak i uzasadnienia (por. wyrok TK z 8 czerwca 2010 r., sygn. P 62/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 47). Niemniej Trybunał nie może orzekać o przepisach, które wyrażają treści normatywne niewskazane jako przedmiot kontroli przez podmiot inicjujący postępowanie (por. wyrok TK z 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16).

1.3. Trybunał Konstytucyjny uznał w niniejszej sprawie, biorąc pod uwagę łącznie treść *petitum* i uzasadnienia pytania prawnego, że przedmiotem rozpoznania są dwa odrębne zarzuty. Pierwszy dotyczy zgodności art. 6 ust. 4 u.m.w.p. z art. 2, art. 65 ust. 4 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Drugi natomiast dotyczy zgodności art. 6 ust. 4 u.m.w.p. w zakresie, w jakim poprzez odesłanie do „zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określonych przez Główny Urząd Statystyczny do wynagrodzeń osobowych”, uregulowanych rozporządzeniem w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2012, wydanym na podstawie art. 31 u.s.p., nakazuje zaliczać ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę ustalenia, czy wynagrodzenie to nie jest niższe niż wynagrodzenie minimalne, z art. 32 i art. 66 ust. 2 Konstytucji.

2. Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy o TK, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Treść powyższych przepisów wskazuje na przesłanki, od których spełnienia zależy dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną.

2.1. Przesłanka podmiotowa określa podmiot, który posiada kompetencję do inicjowania kontroli przepisów prawa przez Trybunał Konstytucyjny w drodze pytania prawnego. Podmiotem tym może być wyłącznie sąd w rozumieniu art. 175 Konstytucji (por. postanowienie TK z 4 października 2010 r., sygn. P 12/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 86), czyli państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej (por. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36). Należy dodać, że pod pojęciem sądu należy rozumieć wszystkie sądy i składy orzekające (por. postanowienia TK z: 22 października 2007 r., sygn. P 24/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 118 oraz 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 52).

2.2. Przesłanka przedmiotowa określa przedmiot pytania prawnego. Może nim być każdy akt normatywny (przepis prawny), a zatem akt ustanawiający normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. postanowienie TK z 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68). Postępowanie powinno dotyczyć badania zgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, przy czym jako wzorec kontroli powinien być wskazany akt normatywny mający wyższą rangę w hierarchicznym systemie prawa w stosunku do aktu normatywnego poddawanego kontroli w toku procedury rozpoznawania pytania prawnego (por. postanowienie TK z 4 października 2010 r., sygn. P 12/08).

2.3. Przesłanka funkcjonalna wskazuje na związek między pytaniem prawnym a sprawą zawisłą przed sądem. Cechą procedury związanej z rozpoznawaniem pytania prawnego, podobnie jak skargi konstytucyjnej, jest jego bezpośredni związek z ochroną praw jednostki. W związku z tym pytanie prawne może być podniesione wyłącznie na tle konkretnej sprawy, zaś jego przedmiotem może być wyłącznie przepis prawa, który ma bezpośredni związek z toczącym się postępowaniem (por. postanowienie TK z 10 października 2000 r., sygn. P 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195). Tym samym przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ten przepis prawny, który musi być zastosowany przez sąd w toczącym się postępowaniu i na podstawie którego sąd jest zobowiązany wydać stosowane orzeczenie, a więc który będzie stanowił podstawę rozstrzygnięcia (por. postanowienia TK z: 27 lutego 2008 r., sygn. P 31/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 24; 4 października 2010 r., sygn. P 12/08 oraz 19 października 2011 r., sygn. P 42/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 92). W drodze pytań prawnych mogą podlegać ocenie Trybunału Konstytucyjnego „te regulacje prawne, które będą wykorzystane (stosowane) w trakcie postępowania sądowego i które mogą doprowadzić organ sądowy do wydania na ich podstawie aktu stosowania prawa (orzeczenia). Mogą to być zarówno przepisy (normy) prawa proceduralnego, wyrażające tryb danego postępowania, jak i przepisy (normy) prawa materialnego, na podstawie których możliwa jest ocena stanów faktycznych. Wreszcie mogą to być przepisy (normy) kompetencyjne i ustrojowe” (wyrok TK z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79 oraz postanowienie TK z 19 października 2011 r., sygn. P 42/10).

Kontrola przeprowadzana w drodze procedury pytań prawnych ma charakter incydentalny i jest możliwa jedynie w zakresie, w jakim rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zależy od odpowiedzi na pytanie (por. postanowienia TK z: 22 października 2007 r., sygn. P 24/07 oraz 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/07). Odpowiedź na pytanie prawne powinna być sądowi niezbędna do prawidłowego rozstrzygnięcia toczącej się przed nim sprawy, zaś owa zależność powinna być wskazana i uzasadniona przez sąd. Tym samym sąd pytający musi dokładnie uzasadnić, dlaczego rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy nie jest możliwe bez wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny (por. postanowienia TK z: 22 października 2007 r., sygn. P 24/07; 4 października 2010 r., sygn. P 12/08 oraz wyrok TK z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09). W konsekwencji przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis prawny, którego ewentualne wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wywrze bezpośredni wpływ na sposób rozstrzygnięcia sprawy, na kanwie której postawiono pytanie prawne (por. postanowienie TK z 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU 6/A/2007, poz. 57 oraz wyrok TK z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09). Musi zatem istnieć relewantny i ścisły związek między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd, czyli między treścią kwestionowanego przepisu a stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zostało postawione pytanie prawne (por. postanowienia TK z: 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03; 22 października 2007 r., sygn. P 24/07; 3 marca 2009 r., sygn. P 63/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 31 oraz wyrok TK z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09).

2.3.1. Trybunał Konstytucyjny w celu ustalenia istnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego jest kompetentny, by zbadać, jaki przepis prawny winien znaleźć zastosowanie w sprawie toczącej się przed sądem, na kanwie której zadano pytanie prawne. Do zadań Trybunału Konstytucyjnego nie należy wprawdzie wskazywanie sądom, które przepisy winny znaleźć zastosowanie w konkretnej sprawie, ale teza, że o tym, czy dany przepis może być przedmiotem pytania prawnego, decyduje wyłącznie sąd stawiający pytanie, prowadziłyby do możliwości obejścia art. 193 Konstytucji przez wymaganie od Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcia pytań prawnych dotyczących kwestii niemających bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem (por. postanowienia TK z: 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06 i 19 października 2011 r., sygn. P 42/10 oraz wyrok TK z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09).

2.3.2. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że instytucja pytania prawnego ma charakter subsydiarny. Jest ono niedopuszczalne, jeżeli wątpliwości sądu co do zgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą mogą być usunięte w drodze wykładni albo gdy w danej sprawie można zastosować inne, niebudzące wątpliwości przepisy prawne lub akt normatywny (por. postanowienia TK z: 22 października 2007 r., sygn. P 24/07; 27 lutego 2008 r., sygn. P 31/06; 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/07 oraz 4 października 2010 r., sygn. P 12/08). Relewantność pytania prawnego oznacza, że brak będzie podstaw do przyjęcia wystąpienia przesłanki funkcjonalnej wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchamiania instytucji pytań prawnych. Tym samym wątpliwości co do zgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą muszą być obiektywnie uzasadnione i na tyle istotne, że istnieje potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych przez Trybunał Konstytucyjny (por. postanowienia TK z: 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03; 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06; 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/07 oraz 19 października 2011 r., sygn. P 42/10).

3. W niniejszej sprawie spełniona jest przesłanka podmiotowa pytania prawnego, albowiem zostało ono skierowane przez sąd – Sąd Rejonowy Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu. Zrealizowana jest również przesłanka przedmiotowa, albowiem jako przedmiot kontroli zostały wskazane dwie normy prawne, jedna wynikająca z przepisu ustawowego (art. 6 ust. 4 u.m.w.p.), druga – z przepisu ustawowego (art. 6 ust. 4 u.m.w.p.) w związku z przepisem rozporządzenia [ppkt 9 pkt 2 cz. II załącznika nr 1 – Zakres składników wynagrodzeń w gospodarce narodowej obowiązujący od 1 stycznia 2000 r. (zaktualizowany w 2003 r. i 2005 r.) do rozporządzenia w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2012]. Jednocześnie jako wzorce kontroli zostały wskazane przepisy konstytucyjne, a zatem przepisy znajdujące się wyżej w hierarchii aktów prawnych.

Analizy wymagało jednak spełnienie przez pytający sąd przesłanki funkcjonalnej.

4. Najpierw należało zbadać, czy istnieje relewantny związek między normą prawną wynikającą art. 6 ust. 4 u.m.w.p. w zakresie, w jakim poprzez odesłanie do „zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określonych przez Główny Urząd Statystyczny do wynagrodzeń osobowych”, uregulowanych obecnie rozporządzeniem w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2012, wydanym na podstawie art. 31 u.s.p., nakazuje zaliczać ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę ustalenia, czy wynagrodzenie to nie jest niższe niż wynagrodzenie minimalne, a sprawą toczącą się przed sądem. Trybunał Konstytucyjny pragnie w tym miejscu przypomnieć, że przedmiotem kontroli w drodze pytania prawnego może być wyłącznie ten przepis prawny, który musi być zastosowany przez sąd w toczącym się postępowaniu i na podstawie którego sąd jest zobowiązany wydać stosowne orzeczenie, a więc który będzie stanowił podstawę rozstrzygnięcia.

4.1. Sprawa zawisła przed sądem, będąca podstawą do wystąpienia z pytaniem prawnym, dotyczy wypłaty minimalnego wynagrodzenia za pracę powódce za miesiąc styczeń 2011 r. Zarówno w styczniu, jak i w lutym 2011 r. zasady statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określone przez Główny Urząd Statystyczny do wynagrodzeń osobowych były ustalane na podstawie „załącznika do objaśnień do sprawozdawczości z zatrudnienia i wynagrodzeń – zakres składników wynagrodzeń w gospodarce narodowej obowiązujący od 1 stycznia 2000 r. (zaktualizowany w 2003 r. i 2005 r.)”, przygotowanego przez Główny Urząd Statystyczny, a stanowiącego załącznik do sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (formularz Z-03) i objaśnień do formularza Z-03, wydanego na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2010 (Dz. U. Nr 106, poz. 676, ze zm.). Niemniej 1 kwietnia 2011 r. zostało wydane rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2011 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2011 (Dz. U. Nr 83, poz. 453, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2011), które odsyła w sprawozdaniu o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (formularz Z-03) i objaśnieniach do formularza Z-03 do zakresu składników wynagrodzeń w gospodarce narodowej obowiązującego od 1 stycznia 2000 r. – załącznika do objaśnień do sprawozdawczości z zatrudnienia i wynagrodzeń (zaktualizowany w 2003 r. i 2005 r.). Rozporządzenie to znajduje zastosowanie do wszystkich wynagrodzeń w 2011 r.

4.2. Należy zwrócić uwagę na treść art. 316 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.), zgodnie z którym „[p]o zamknięciu rozprawy sąd wydaje wyrok, biorąc za podstawę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy; w szczególności zasądzeniu roszczenia nie stoi na przeszkodzie okoliczność, że stało się ono wymagalne w toku sprawy”. Powszechnie w orzecnictwie sądowym przyjmuje się, że przez „stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy” rozumie się, poza okolicznościami faktycznymi sprawy, także przepisy prawa, na podstawie których ma być wydane rozstrzygnięcie, czyli obowiązujący stan prawny (por. postanowienia SN z: 26 czerwca 2002 r., sygn. akt III CKN 537/00, Lex nr 784179 i 21 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV CZ 67/08, Lex nr 658206 oraz wyroki SN z: 30 lipca 2003 r., sygn. akt II CKN 414/01, Lex nr 137519; 17 września 2004 r., sygn. akt V CK 58/04, Lex nr 194081; 8 lutego 2006 r., sygn. akt II CSK 153/05, Lex nr 192012; 5 listopada 2009 r., sygn. akt II UK 103/09, Lex nr 577839; 16 marca 2011 r., sygn. akt I UK 331/10, Lex nr 811826; 18 stycznia 2012 r., sygn. akt II UK 117/11, Lex nr 1130393; 15 lutego 2012 r., sygn. akt I CSK 278/11, Lex nr 1170209 i 15 lutego 2013 r., sygn. akt I CSK 314/12, Lex nr 1307999). Niemniej „regulę wyrażoną w art. 316 § 1 k.p.c. mogą wyłączyć przepisy przejściowe, które mogą nakazać stosować przepisy dotychczasowe, jak również przepisy prawa materialnego

o charakterze szczególnym” (wyrok SN z 20 kwietnia 2006 r., sygn. akt IV CSK 38/06, Lex nr 398455; zob. również wyrok SN z 11 marca 2009 r., sygn. akt II UK 247/08, Lex nr 707422).

W niniejszej sprawie zaskarżone przepisy są regulacją z zakresu prawa materialnego. Określenie bowiem zakresu świadczeń pieniężnych zaliczanych do wynagrodzeń osobowych, które należy uwzględnić przy ustalaniu minimalnego wynagrodzenia za pracę, stanowi materialnoprawną podstawę rozstrzygnięcia w sprawie, która jest podstawą pytania prawnego. W związku z tym należy zwrócić uwagę, że o tym, jakie normy prawne mają zastosowanie do rozstrzyganego stanu faktycznego, decydują przepisy prawa materialnego regulującego ten stosunek prawny. One także decydują, czy w sytuacji zmiany stanu prawnego, sąd do rozstrzyganego stosunku prawnego powinien zastosować przepisy nowe czy dawne. Zakaz wstecznego działania prawa, oznaczający zakaz stosowania nowych przepisów do stosunków prawnych powstałych pod rządami przepisów dawnych, ma walor uniwersalny, ponadgałęziowy, a to pozwala go odnieść także do prawa cywilnego i prawa pracy. Wsteczne działanie przepisu musi wynikać z jego brzmienia, a nie jedynie z celu ustawy. Ustawa zatem, co do zasady, działa tylko na przyszłość i nie obejmuje swoim działaniem stosunków prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie, chyba że ustawodawca wyraźnie tak postanowi (zob. postanowienie SN z 2 lipca 2004 r., sygn. akt II CK 421/03, Lex nr 174137).

Ponieważ w niniejszej sprawie brak jest przepisów przejściowych lub o charakterze szczególnym, które nakazywałyby stosować sądowi przepisy prawne o charakterze materialnoprawnym, które obowiązują w chwili zamknięcia rozprawy, Trybunał Konstytucyjny uznał, że wskazane przez pytający sąd przepisy prawne, na podstawie których została zrekonstruowana norma prawna będąca przedmiotem pytania prawnego, nie znajdują zastosowania przy wydawaniu rozstrzygnięcia w sprawie, która jest podstawą sformułowania tego pytania prawnego. Orzekając w sprawie, sąd zobowiązany jest zastosować przepisy materialnoprawne obowiązujące w chwili powstania roszczenia o wypłatę minimalnego wynagrodzenia za pracę, a zatem obowiązujące w styczniu 2011 r., ewentualnie odnoszące się zakresem swojego zastosowania do tego okresu. Tym samym kwestię zaliczania ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę ustalenia, czy wynagrodzenie to nie jest niższe niż wynagrodzenie minimalne za pracę, na kanwie sprawy toczącej się przed pytającym sądem określa rozporządzenie w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2011, a nie wskazane przez pytający sąd jako przedmiot kontroli rozporządzenie w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2012.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w sprawie badania, czy art. 6 ust. 4 u.m.w.p. w zakresie, w jakim poprzez odesłanie do „zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określonych przez Główny Urząd Statystyczny do wynagrodzeń osobowych”, uregulowanych obecnie rozporządzeniem w sprawie formularzy sprawozdawczych na rok 2012, wydanym na podstawie art. 31 u.s.p., nakazuje zaliczyć ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę ustalenia, czy wynagrodzenie to nie jest niższe niż wynagrodzenie minimalne, jest zgodny z art. 32 i art. 66 ust. 2 Konstytucji, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Analizy wymaga również, czy istnieje relewantny związek między normą prawną wynikającą z art. 6 ust. 4 u.m.w.p. a sprawą zawisłą przed sądem, na podstawie której zostało skierowane pytanie prawne. Trybunał Konstytucyjny pragnie w tym miejscu przypomnieć, że przesłanka funkcjonalna istnieje wówczas, gdy przedmiotem kontroli jest przepis prawny, który będzie bezpośrednio stosowany przez sąd podczas rozstrzygania sprawy, zaś ewentualne wyeliminowanie tego przepisu z porządku prawnego przez orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia.

Sprawa, na kanwie której zostało skierowane do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne, dotyczy roszczenia o zapłatę kwoty 420 zł, stanowiącej różnicę między kwotą 1386 zł będącą kwotą minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2011 r. a kwotą 966 zł stanowiącą wynagrodzenie zasadnicze powódki za styczeń 2011 r. W związku z powyższym, celem prawidłowego rozpoznania sprawy, sąd powinien w pierwszej kolejności ustalić wysokość rzeczywistego wynagrodzenia otrzymanego przez powódkę za styczeń 2011 r., które będzie stanowiło podstawę porównania z wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2011 r. Następnie sąd powinien dokonać zestawienia wynagrodzenia powódki z minimalnym wynagrodzeniem za pracę w tym okresie i stosownie do okoliczności sprawy uwzględnić powództwo w całości lub w części albo je oddalić.

Art. 6 ust. 4 u.m.w.p. wskazuje, w jaki sposób powinno być obliczone rzeczywiste wynagrodzenie pracownika stanowiące podstawę porównania z minimalnym wynagrodzeniem za pracę, a konkretnie – jakie składniki wynagrodzenia i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy winny być uwzględnione podczas ustalania wysokości tego wynagrodzenia. Niewątpliwie zatem sąd rozpoznający sprawę, celem wydania właściwego rozstrzygnięcia, zobowiązany będzie bezpośrednio zastosować normę prawną wynikającą z art. 6 ust. 4 u.m.w.p.

Rozważenia wymaga jednak kwestia, czy ewentualne uznanie za niegodny z powołanymi wzorcami kontroli art. 6 ust. 4 u.m.w.p. wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia w sprawie toczącej się przed pytającym sądem. Z treści pytania prawnego wynika, że główną kwestią dla sądu w kontekście prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy jest zagadnienie, czy ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy powinien być zaliczony do wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę porównania z minimalnym wynagrodzeniem za pracę.

Należy przypomnieć, że Prokurator Generalny zajął stanowisko, że nawet wyeliminowanie w całości odesłania do zasad statystyki zawartego w art. 6 ust. 4 u.m.w.p. nie pozwoli sądowi pominąć kwoty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy podczas obliczania wysokości wynagrodzenia pracownika porównywanego z minimalnym wynagrodzeniem za pracę, z uwagi na treść art. 6 ust. 5 u.m.w.p. Tym samym ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie wywrze wpływu na treść rozstrzygnięcia w sprawie. Art. 6 ust. 5 u.m.w.p. wskazuje bowiem *expressis verbis* składniki wynagrodzenia i inne świadczenia z zakresu prawa pracy, których nie uwzględnia się podczas obliczania wysokości wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę porównania z minimalnym wynagrodzeniem za pracę, wśród których nie został wymieniony ekwiwalent. W ocenie Prokuratora Generalnego, dla powstania możliwości pominięcia ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy podczas ustalania wynagrodzenia pracownika porównywanego z minimalnym wynagrodzeniem za pracę konieczna byłaby zmiana treści art. 6 ust. 5 u.m.w.p., przez jego uzupełnienie o powyższy ekwiwalent, niemniej pytający sąd nie podniósł w tym zakresie zarzutu pominięcia ustawodawczego.

Pytający sąd wyraził z kolei pogląd, że ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia w sprawie, albowiem ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy nie jest składnikiem wynagrodzenia za pracę i nie wchodzi w zakres pojęcia „wynagrodzenie”. Dopiero szczegółowa regulacja zawarta w art. 6 ust. 4 u.m.w.p., poprzez odesłanie do zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń, pozwoliła objąć terminem wynagrodzenie także ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. Z tego względu, w wypadku stwierdzenia niekonstytucyjności art. 6 ust. 4 u.m.w.p., nie byłoby podstaw do zaliczenia ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę do porównania z wynagrodzeniem minimalnym za pracę.

Trybunału Konstytucyjny, chcąc sprawdzić, czy spełniona jest przesłanka funkcjonalna pytania prawnego w niniejszej sprawie, musiał ustalić zakres pojęcia wynagrodzenia pracownika, którego wysokość stanowi porównanie z minimalnym wynagrodzeniem za pracę na gruncie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, a w szczególności czy pojęcie to obejmuje również ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, załóżwszy brak normy prawnej wynikającej z art. 6 ust. 4 u.m.w.p.

6. Pojęcie wynagrodzenia za pracę nie jest jednolicie definiowane ani w doktrynie prawa pracy, ani w orzecznictwie sądowym. Różne znaczenie terminowi „wynagrodzenie za pracę” jest nadawane nie tylko na gruncie przepisów z zakresu prawa pracy, ale również z dziedziny prawa finansowego czy ubezpieczeniowego (por. M. Skąpski, teza 1 do art. 78, [w:] red. K.W. Baran, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2012).

W doktrynie prawa pracy podnosi się, że tylko na gruncie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: kodeks pracy lub k.p.) ustawodawca posługuje się pojęciem wynagrodzenia za pracę co najmniej w trzech różnych znaczeniach.

W ramach działu trzeciego rozdziału Ia „Wynagrodzenie za pracę” kodeksu pracy wynagrodzenie za pracę jest rozumiane wąsko, jako wynagrodzenie *sensu stricto* lub wynagrodzenie właściwe (por. J. Wrątny, teza 1 do art. 78, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2013). Jest ono ściśle łączone z rzeczywiście świadczoną pracą i stosownie do art. 78 k.p. powinno odpowiadać rodzajowi wykonywanej pracy i kwalifikacjom wymaganym do jej wykonywania, a także uwzględniać ilość i jakość świadczonej pracy. Do tej kategorii zalicza się przede wszystkim tzw. wynagrodzenie zasadnicze. Wąskie rozumienie pojęcia wynagrodzenia za pracę wyłącza tym samym z jego zakresu ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, jako świadczenia niezwiązanego ściśle z rzeczywiście wykonywaną pracą.

Szerzej wynagrodzenie o pracę jest definiowane w kontekście działu trzeciego rozdziału II „Ochrona wynagrodzenia za pracę” kodeksu pracy (por. J. Wrątny, tamże). Pojęcie to obejmuje nie tylko wynagrodzenie właściwe (*sensu stricto*), ale również świadczenia gwarancyjne, równorzędne z punktu widzenia ich ochrony prawnej wynagrodzeniu *sensu stricto* (właściwemu), a zatem przysługujące pracownikowi na podstawie przepisów prawa pracy w rozumieniu art. 9 § 1 k.p. i spełniające podobne funkcje do wynagrodzenia za pracę *sensu stricto*. Zalicza się do tej kategorii m.in. ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy (por. wyrok SN z 11 czerwca 1980 r., sygn. akt I PR 43/80, OSNC nr 12/1980, poz. 248; K. Rączka, teza 1 do art. 78 i teza 1 do art. 84,

[w:] red. M. Raczkowski, M. Gersdorf, K. Rączka, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2012; M. Skąpski, teza 8 do art. 84, *op.cit.*; J. Wrątny, teza 2 do art. 84, *op.cit.*).

Z kolei w perspektywie zakazu dyskryminacji płacowej (art. 183c k.p.) ustawodawca posługuje się najszerszym rozumieniem pojęcia wynagrodzenie za pracę, jako wynagrodzenia całkowitego lub dochodu z pracy (por. J. Wrątny, teza 1 do art. 78, *op.cit.*). Pojęcie to nawiązuje do definicji wynagrodzenia pracowników, zamieszczonej w art. 157 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; por. także: M. Tomaszewska, teza 2 do art. 183c, [w:] red. K.W. Baran, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2012). Zgodnie z tą definicją, „przez wynagrodzenie rozumie się zwykłą podstawową lub minimalną płacę albo uposażenie oraz wszystkie inne korzyści w gotówce lub w naturze, otrzymywane przez pracownika bezpośrednio lub pośrednio, z racji zatrudnienia, od pracodawcy”. Nie ulega wątpliwości, że w tym znaczeniu ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, jako korzyść otrzymywana przez pracownika od pracodawcy z racji zatrudnienia, stanowi wynagrodzenie za pracę.

W związku z powyższym rozważenia wymagało, w jakim znaczeniu ustawodawca posłużył się pojęciem wynagrodzenia za pracę na gruncie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

7. Ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę nie zawiera legalnej definicji wynagrodzenia. Nie odsyła również w tym zakresie do innych aktów prawnych. Należy zatem uznać, że sama wykładnia literalna nie pozwala na ustalenie znaczenia tego terminu.

7.1. Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając wykładnię systemową, zauważył, że art. 6 ust. 5 u.m.w.p. zawiera zamknięty katalog świadczeń z zakresu prawa pracy, które nie są uwzględniane podczas ustalania wysokości wynagrodzenia pracownika w celu porównania z minimalnym wynagrodzeniem za pracę. Wyjątki te dotyczą świadczeń, które – z uwagi na ich charakter (np. gratyfikacja jubileuszowa) – nie należą do kategorii wynagrodzeń *sensu stricto*. Z powyższego można wyprowadzić wniosek, że ustawodawca określił pojęcie „wynagrodzenie za pracę” na gruncie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę w sposób szeroki, zawierając w tym pojęciu zarówno wynagrodzenie *sensu stricto* (właściwe), jak i inne świadczenia z zakresu prawa pracy, z wyłączeniem jednak trzech świadczeń enumeratywnie wyluczonych w art. 6 ust. 5 u.m.w.p. Przyjęcie odmiennego stanowiska, a zatem wąskiego rozumienia pojęcia wynagrodzenia (jako jedynie wynagrodzenia właściwego), podważałoby racjonalność działania ustawodawcy, gdyż ustanowienie powyższych wyjątków, jako nienależących do kategorii wynagrodzeń *sensu stricto*, przy jednoczesnym wąskim rozumieniu pojęcia wynagrodzenia, stanowiłoby *superfluum* w tym zakresie.

7.2. Przechodząc do wykładni funkcjonalnej pojęcia wynagrodzenia za pracę na gruncie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, należy zauważyć, że „funkcja wynagrodzenia minimalnego sprowadza się do obowiązku państwa do dążenia do zapewnienia standardu życia uznanego za minimalny, na miarę danych warunków gospodarczych oraz cywilizacyjnych” (A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP. Tom II. Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, Warszawa 2013, § 5 rozdz. 2). Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że wynagrodzenie minimalne powinno być wynagrodzeniem godziwym, zapewniającym zaspokojenie pewnych uzasadnionych potrzeb życiowych jednostki, czyli minimalnego standardu godnego życia (por. wyroki TK z: 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82 oraz 10 stycznia 2005 r., sygn. K 31/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 1). W perspektywie powyższych celów uwidacznia się przede wszystkim ekonomiczny (alimentacyjny) i socjalny charakter wynagrodzenia minimalnego. Z jednej strony służy ono zapewnieniu pracownikowi w danym przedziale czasowym dochodów na odpowiednim poziomie, gwarantującym zaspokojenie uzasadnionych potrzeb życiowych. W tym aspekcie na dalszy plan schodzą składniki owego dochodu, zaś nacisk położony jest na pewien minimalny poziom świadczeń pieniężnych, które pracownik winien uzyskać od pracodawcy. Z drugiej strony instytucja minimalnego wynagrodzenia chroni pracownika przed narzucaniem przez pracodawcę takiego wynagrodzenia, które nie gwarantuje mu minimum egzystencji (por. L. Lipiec, teza 4 do art. 1, [w:] *Minimalne wynagrodzenie za pracę. Komentarz*, Lex 2003).

W związku z tym dla ustalenia, czy pracownik uzyskuje wynagrodzenie odpowiadające swojej wysokością minimalnemu wynagrodzeniu za pracę, istotne są co do zasady wszystkie świadczenia, jakie pracownik otrzymuje od pracodawcy, które mają mu łącznie zapewnić odpowiedni, minimalny i godny standard życia. Tym samym ze względów funkcjonalnych wynagrodzenie pracownika, które stanowi podstawę porównania z wynagrodzeniem minimalnym za pracę, na gruncie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę powinno być rozumiane szeroko i nie być ograniczane jedynie do wynagrodzenia *sensu stricto*.

Podobne stanowisko można odnaleźć w doktrynie prawa pracy. Podnosi się, że regulacja art. 13 k.p., odsyłająca do wynagrodzenia godziwego i minimalnego wynagrodzenia za pracę, odnosi się nie tylko do wynagrodzenia za pracę *sensu stricto*, ale także innych świadczeń związanych z pracą, jak również świadczeń socjalnych (por. K. Rączka, teza 3 do art. 13, [w:] red. M. Raczkowski, M. Gersdorf, K. Rączka, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2012). Wynagrodzenie minimalne jest więc wynagrodzeniem całkowitym, nie obejmującym jedynie trzech składników określonych w art. 6 ust. 5 u.m.w.p. (por. J. Wratny, teza 5 do art. 13, *op.cit.*). Zwraca się ponadto uwagę, że ustawa nie zapewnia pracownikowi zasadniczego wynagrodzenia minimalnego, ale wynagrodzenie minimalne, co również ma świadczyć o szerokim rozumieniu powyższego pojęcia (por. A. Sobczyk, *op.cit.*, § 9 rozdz. 2).

7.3. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że pojęcie wynagrodzenia pracownika na gruncie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, którego wysokość stanowi podstawę porównania z minimalnym wynagrodzeniem za pracę, należy rozumieć szeroko, jako obejmujące zarówno wynagrodzenie *sensu stricto* (właściwe), jak i inne świadczenia z zakresu prawa pracy przynależne pracownikowi w związku ze stosunkiem pracy, z wyłączeniem świadczeń enumeratywnie wyliczonych w art. 6 ust. 5 u.m.w.p. Tym samym pojęcie to obejmuje również ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy.

8. Trybunał Konstytucyjny uznał, że jeśli chodziło o zarzut dotyczący zgodności art. 6 ust. 4 u.m.w.p. z art. 2, art. 65 ust. 4 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, to nie została spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego, albowiem ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie wywrze wpływu na treść rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem. W wypadku bowiem wyeliminowania art. 6 ust. 4 u.m.w.p. z porządku prawnego, sąd będzie zobowiązany do zaliczenia ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia pracownika, którego wysokość stanowi podstawę porównania z minimalnym wynagrodzeniem za pracę, ze względu na szerokie rozumienie pojęcia wynagrodzenia za pracę na gruncie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w sprawie badania, czy art. 6 ust. 4 u.m.w.p. jest zgodny z art. 2, art. 65 ust. 4 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.



## 22

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 18 lutego 2014 r.  
**Sygn. akt SK 45/12**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Mirosław Granat – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca  
Marek Kotlinowski  
Andrzej Wróbel  
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 lutego 2014 r., skargi konstytucyjnej R.R. o zbadanie zgodności:

art. 57 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.) w zakresie, w jakim pozbawia pracownika, z którym w sposób niezgodny z prawem rozwiązano umowę o pracę bez wypowiedzenia, a następnie przywrócono do pracy, prawa do dochodzenia pełnego odszkodowania za cały okres pozostawiania bez pracy, z art. 2, art. 24 zdanie pierwsze, art. 64 ust. 2 oraz art. 32 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 R.R. zakwestionowany został art. 57 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: k.p. lub kodeks pracy) w zakresie, w jakim pozbawia pracownika, z którym w sposób niezgodny z prawem rozwiązano umowę o pracę bez wypowiedzenia, a następnie przywrócono do pracy, prawa do dochodzenia pełnego odszkodowania za cały okres pozostawiania bez pracy, z art. 2, art. 24 zdanie pierwsze, art. 64 ust. 2 oraz art. 32 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została przedstawiona z związku z następującym stanem faktycznym i prawnym:

Pracodawca rozwiązał ze skarżącym umowę o pracę na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 kodeksu pracy tj. bez wypowiedzenia z winy pracownika, z dniem 13 grudnia 2002 r. Prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego z 21 marca 2007 r. (sygn. akt IV 1 Pa 377/06) skarżący został przywrócony do pracy na dotychczasowych warunkach. W związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 18/05 skarżący, w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego, wniósł pozew o odszkodowanie za cały okres pozostawiania bez pracy na skutek niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia. Wyrokiem wstępnym z 18 marca 2011 r. Sąd Okręgowy w Częstochowie, IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, uznał roszczenie powoda za usprawiedliwione co do zasady. Sąd Apelacyjny w Katowicach, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, zmienił zaskarżony wyrok i oddalił powództwo o odszkodowanie (wyrok z 30 września 2011 r., sygn. akt III APa 18/11). Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu podkreślił, że wyrok Trybunału dotyczył jedynie art. 58 k.p., a skutków tego wyroku nie można przenosić na inne sytuacje prawne i odnosić do innych przepisów kodeksu pracy.

Skarżący, uzasadniając niezgodność art. 57 § 1 k.p., oparł się na następującej argumentacji:

Naruszenia wskazanych wzorców kontroli skarżący upatruje nie w brzmieniu zaskarżonego przepisu, ale w wykładni przyjętej przez sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy, która wyklucza dochodzenie przez pracownika bezprawnie zwolnionego, a następnie przywróconego do pracy, dalszych roszczeń, niż przewidziane w art. 57 § 1 k.p.

Zdaniem skarżącego, zarówno art. 57 jak i art. 58 k.p. dotyczą analogicznych stanów faktycznych – sytuacji pracowników bezprawnie zwalnianych z pracy. Jednak tylko pracownik, którego zwolniono z pracy, a następnie zasądzono na jego rzecz odszkodowanie, ma możliwość dochodzenia odszkodowania za cały okres pozostawania bez pracy. Pracownik, którego przywrócono do pracy nie ma takiej możliwości. Tworzy to wewnętrzną sprzeczność i tym samym narusza, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, zasadę sprawiedliwości społecznej.

Stawianie pracowników, na rzecz których zasądzono odszkodowanie, w korzystniejszej sytuacji niż pracowników, których przywrócono do pracy narusza także art. 24 (różnicowanie ochrony praw pracowników w analogicznej sytuacji), art. 32 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. Skarżący wskazał, że konsekwencje, związane z pozostawaniem bez pracy, w sferze ekonomicznej pracowników są takie same, niezależnie od tego czy pracownika przywrócono następnie do pracy, czy też przyznano mu odszkodowanie. W związku z powyższym szkodę poniesioną przez obie grupy należy uznać za identyczną. Wiąże się ona z utratą dochodów, które pracownicy uzyskaliby gdyby nie zostali w sposób niezgodny z prawem zwolnieni z pracy. Ograniczenie dochodzenia szkody w pełnej wysokości tylko pracownikom, którzy otrzymali odszkodowanie stanowi dyskryminację pracowników przywróconych do pracy oraz ustanawia nierówną ochronę praw majątkowych pracowników bezprawnie zwalnianych z pracy.

Skarżący, naruszenie zasady równości widzi także w różnicowaniu sytuacji prawnej pracowników i pracodawców w zakresie ich prawa do dochodzenia odszkodowania w pełnej wysokości. Chodzi o wyrządzenie szkody z winy umyślnej. Skoro pracodawca, któremu pracownik umyślnie wyrządził szkodę, ma prawo dochodzenia od tego pracownika pełnego odszkodowania, to w sytuacji odwrotnej, tj. w razie wyrządzenia szkody umyślnej przez pracodawcę, pracownik powinien także posiadać prawo dochodzenia odszkodowania w pełnej wysokości, a nie jedynie w wysokości 3-miesięcznego wynagrodzenia. W przeciwnym razie dochodzi do dyskryminacji pracownika.

2. W piśmie z 7 sierpnia 2012 r. skarżący sprecyzował przedmiot kontroli w ten sposób, że do zaskarżonego art. 57 dodał jako związkowy art. 300 k.p. Skarżący wskazał, że doprecyzowanie to jest konieczne z uwagi na to, iż samo ustanowienie w kodeksie pracy w art. 57 „swoistego ustawowego «minimum» odszkodowania *per se* wydaje się nie być niekonstytucyjne”. Do niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu prowadzi dopiero limitowanie tego odszkodowania przez art. 300 k.p., rozumiane jako niemożność dochodzenia roszczeń, które wynikają z kodeksu cywilnego, a więc dalej idących niż te określone w art. 57 k.p.

3. W piśmie z 12 października 2012 r. Prokurator Generalny wniósł o uznanie, że art. 57 § 1 w związku z art. 300 k.p. w zakresie, w jakim wyłącza dochodzenie przez pracownika przywróconego do pracy innych roszczeń, związanych z niezgodnym z prawem rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia, niż określone w art. 57 § 1 k.p., jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 i w związku z art. 32 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji.

Swoje stanowisko Prokurator Generalny uzasadnił następująco:

W kwestiach formalnych, Prokurator wskazał, że z uzasadnienia obu wyroków wydanych w sprawie skarżącego wynika, iż podstawą rozstrzygnięcia był art. 57 § 1 k.p. Jednocześnie, należało przyjąć, że art. 300 k.p. także znalazł zastosowanie w sprawie. Sąd Apelacyjny nie dopatrył się bowiem zbiegu odpowiedzialności przewidzianej w kodeksie pracy z odpowiedzialnością cywilnoprawną. Za nieadekwatny wzorzec kontroli należało uznać art. 24 Konstytucji. Treść tego przepisu traktować należy bowiem jako jedną z zasad ustrojowych, z której nie wynikają prawa podmiotowe po stronie jednostki. Prokurator podkreślił także, że pomimo wskazania art. 2 i art. 32 Konstytucji jako samodzielnych wzorców kontroli, analiza uzasadnienia skargi pozwala na przyjęcie, iż wzorce te powołane zostały jako przepisy związkowe. Naruszenie powyższych wzorców kontroli skarżący wiąże z naruszeniem praw majątkowych określonych w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Przechodząc do merytorycznej oceny Prokurator Generalny wskazał, że art. 57 oraz 58 k.p. przewidują dwa rodzaje środków usunięcia skutków wadliwego rozwiązania przez pracodawcę stosunku pracy oraz kompensaty doznanej w związku z tym szkody – niemajątkowy (przywrócenie do pracy) oraz majątkowy (orzeczenie odszkodowania). Kompensata przewidziana jest bądź w postaci wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy, bądź odszkodowania w ustawowej wysokości. Ponadto, po wyroku TK z 27 listopada 2007 r. o sygn. SK 18/05 (OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 128), możliwe jest także dochodzenie odszkodowania w wysokości odpowiadającej poniesionej szkodzie.

Zdaniem Prokuratora, skarżący mylnie uznał, że sytuacja prawna rozważona przez Trybunał w sprawie o sygn. SK 18/05 jest analogiczna do przedstawionej w niniejszej sprawie. Nie można uznać, że wspólną, prawnie istotną cechą relewantną pracowników, którzy uzyskali odpowiednie świadczenie na podstawie art. 57

§ 1 k.p., albo na podstawie art. 58 k.p., jest bycie pracownikiem, z którym rozwiązano stosunek pracy bez wypowiedzenia. Orzeczenia sądowe wydane na podstawie tych przepisów tworzą bowiem różne sytuacje prawne, co wynika z odmiennego sposobu usunięcia skutków wadliwego rozwiązania stosunku pracy. Przy czym wybór formy usunięcia tych skutków należy do suwerennej decyzji pracownika.

Prokurator wskazał także, że wprowadzenie przez ustawodawcę możliwości uzyskania przez pracownika, który został przywrócony do pracy, roszczeń jakich domaga się skarżący, mogłoby prowadzić do prawnej dyskryminacji pracownika, który otrzymał świadczenie na podstawie art. 58 k.p. (odszkodowanie). Wynikałoby to z przyznania w ramach art. 57 k.p. większej ochrony praw w postaci dwóch świadczeń głównych (przywrócenie do pracy i odszkodowanie).

Biorąc pod uwagę powyższe, Prokurator Generalny podkreślił, że zakwestionowany przepis nie narusza zasady sprawiedliwości społecznej, określonej w art. 2 Konstytucji. Zasada ta nie wyklucza bowiem różnicowania sytuacji prawnej podmiotów, które znajdują się w innej sytuacji faktycznej. Dlatego też odmienne unormowanie sytuacji pracowników, którzy orzeczeniem sądu zostali przywróceny do pracy i tych, którzy nie uzyskali takiego orzeczenia nie może być uznane za niesprawiedliwe.

4. Skarżący ustosunkował się do stanowiska Prokuratora Generalnego w piśmie z 29 października 2012 r. Skarżący wskazał, że problemem w jego sprawie nie jest kwestia charakteru i istoty „świadczeń głównych” (tj. przywrócenia do pracy lub odszkodowania), ale świadczeń uzupełniających (wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy czy też odszkodowania za okres pozostawania bez pracy). Zdaniem skarżącego, interpretacja art. 57 i art. 58 k.p. w odniesieniu do świadczeń uzupełniających powinna być jednakowa – zasadą powinno być umożliwienie pracownikowi dochodzenia odszkodowania na podstawie kodeksu cywilnego za cały okres pozostawania bez pracy w pełnej wysokości. To właśnie zróżnicowanie pracowników w zakresie świadczeń uzupełniających, powstałe na skutek wyroku Trybunału o sygn. SK 18/05, prowadzi do naruszenia powołanych wzorców kontroli.

5. Marszałek Sejmu przedstawił swoje stanowisko w piśmie z 13 czerwca 2013 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 57 § 1 w związku z art. 300 k.p. jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 oraz w związku z art. 32 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu, podobnie jak Prokurator Generalny uznał, że podstawowym wzorcem kontroli w skardze jest art. 64 ust. 2 Konstytucji. Wskazane w *petitum* skargi jako samodzielne wzorce kontroli art. 2 oraz art. 32 Konstytucji powinny być oceniane jako przepisy związkowe. Jednocześnie, za niedopuszczalny wzorzec kontroli Marszałek Sejmu uznał art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji. W jego opinii, przepis ten ma charakter normy programowej i adresowany jest do władz państwowych. Nie wynika z niego natomiast jakiegokolwiek prawo podmiotowe.

W swoim stanowisku Marszałek Sejmu zwraca uwagę na szczególny charakter orzeczenia o przywróceniu do pracy. Jak podkreśla, orzeczenie to ma skutek konstytutywny – nie unieważnia ono bezprawnego oświadczenia pracodawcy z mocą wsteczną, ale restytuuje stosunek pracy *ex nunc*, tj. od dnia, w którym ziścił się ustawowy warunek w postaci zgłoszenia przez pracownika gotowości do pracy. Towarzyszące przywróceniu pracownika do pracy roszczenie ma charakter kompensacyjny – ma na celu wyrównanie szkody wyrządzonej pracownikowi w wyniku naruszenia obowiązku umownego, polegającego na niezgodnym z prawem rozwiązaniu przez pracodawcę umowy o pracę.

Z uwagi na powyższe, nie ma podstaw dla dokonanego przez skarżącego utożsamienia charakteru roszczenia, o którym mowa w zaskarżonym przepisie z roszczeniami wynikającymi z art. 58 k.p. Ich natura jest bowiem odmienna i wynika z pozostawienia przez ustawodawcę do dyspozycji pracownika alternatywnych środków sanowania negatywnych skutków wadliwego rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę bez wynagrodzenia. Wynagrodzenie, o którym mowa w art. 57 § 1 k.p., stanowi dodatkowy instrument kompensacji szkody pracownika, uzupełniający jedynie świadczenie podstawowe, którym jest restytucja stosunku pracy. W tym wypadku ochrona praw pracownika oraz trwałości jego stosunku zatrudnienia odbywa się przede wszystkim przez przyznanie mu możliwości dalszego pobierania (od momentu przywrócenia do pracy) wynagrodzenia za wykonywaną pracę. Dlatego też nieuprawnione jest porównywanie go z głównym świadczeniem odszkodowawczym, przewidzianym przez art. 58 k.p.

Marszałek Sejmu, powołując się na motywy ustne wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2013 r. o sygn. P 46/11, wskazał także na dopuszczalność roszczenia na podstawie art. 415 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: kodeks cywilny) w sytuacji, w której rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia będzie jednocześnie nosić cechy czynu niedozwolonego w rozumieniu

przepisów kodeksu cywilnego. W takim wypadku chodzi bowiem o inną bezprawność niż ta, której zakres określony jest w przepisach o rozwiązywaniu stosunku pracy.

6. Rzecznik Praw Obywatelskich, pismem z 28 sierpnia 2012 r., poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

7. Pismem z 24 stycznia 2014 r. pełnomocnik skarżącego przesłał odpis wyroku SN z 22 listopada 2012 r., sygn. akt I PK 113/12, wydanego w sprawie skarżącego wraz z uzasadnieniem.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W skardze konstytucyjnej zakwestionowany został art. 57 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: k.p. lub kodeks pracy) w zakresie, w jakim pozbawia pracownika, z którym w sposób niezgodny z prawem rozwiązano umowę o pracę bez wypowiedzenia, a następnie przywrócono do pracy, prawa do dochodzenia pełnego odszkodowania za cały okres pozostawania bez pracy, z art. 2, art. 24 zdanie pierwsze, art. 64 ust. 2 oraz art. 32 Konstytucji. Zdaniem skarżącego, dochodzenie roszczeń innych niż określone w kodeksie pracy powinno być możliwe niezależnie od tego jaką formę rekompensaty wybierze pracownik: przywrócenie do pracy wraz z wynagrodzeniem za okres pozostawania bez pracy (art. 57 § 1 k.p.) czy też odszkodowanie (art. 58 k.p.). W przeciwnym razie dochodzi do nierównego traktowania pracownika przywróconego do pracy – odmiennie niż pracownik, który uzyskał odszkodowanie na podstawie art. 58 k.p., nie może on dochodzić pełnego wyrównania szkody, związanej z pozostawaniem bez pracy, na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121; dalej: k.c. lub kodeks cywilny).

2. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów skarżącego Trybunał Konstytucyjny dokonał kontroli dopuszczalności niniejszej skargi konstytucyjnej. Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie Trybunału poglądem, skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym rozpoznanie wstępne. Kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, konieczne jest na każdym etapie postępowania (zob. postanowienia TK z: 14 września 2009 r., sygn. SK 51/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 127; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117 oraz powołane tam orzecznictwo).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, skarga konstytucyjna może być wniesiona w sytuacji, gdy sąd lub organ administracji orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego na podstawie aktu normatywnego, któremu w skardze zarzuca się niekonstytucyjność. Charakter orzeczenia, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, został sprecyzowany w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), zgodnie z którym skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana. Orzeczenie musi mieć więc walor ostateczności. Znaczy to, że złożenie skargi konstytucyjnej jest związane z bezskutecznym wyczerpaniem zwyczajnych środków zaskarżenia przewidzianych w stosownych przepisach proceduralnych (zob. postanowienia z: 5 grudnia 1997 r., sygn. Ts 1/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 17; 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66). Wynika to z subsydiarnego charakteru skargi konstytucyjnej w stosunku do innych środków służących ochronie praw i wolności konstytucyjnych (zob. postanowienie z 1 września 1998 r., sygn. Ts 97/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 104). Skarga nie jest bowiem samoistnym środkiem prawnym. Jest środkiem ochrony wolności i praw, który może być wykorzystany dopiero wtedy, gdy w jednostkowej sprawie sądowej lub administracyjnej postępowanie zostało przeprowadzone i ostatecznie zakończone.

3. W niniejszej sprawie skarżący w uzasadnieniu skargi wskazał jako ostateczne orzeczenie o jego konstytucyjnych wolnościach i prawach wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach, sygn. akt III APa 18/11. Skarżący w ustawowym terminie wniósł skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego. W międzyczasie skarżący wniósł także skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego, która została uwzględniona. W piśmie z 24 stycznia 2014 r. pełnomocnik skarżącego poinformował Trybunał o uwzględnieniu skargi kasacyjnej oraz przesłał odpis wyroku Sądu Najwyższego z 22 listopada 2012 r. (sygn. akt I PK 113/12).

W wyroku tym, Sąd Najwyższy uchylił wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach (sygn. akt III APa 18/11) oraz poprzedzający go wyrok wstępny Sądu Okręgowego w Częstochowie (sygn. akt IV 1 P 38/09) i przekazał sprawę

sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu SN wskazał przede wszystkim na zasadność zarzutu skarżącego, co do naruszenia art. 57 § 1 k.p. oraz art. 415 k.c. w związku z art. 300 k.p., przez niezastosowanie przepisów ogólnych kodeksu cywilnego dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu czynów niedozwolonych i w konsekwencji ograniczenie powodowi możliwości dochodzenia naprawienia szkody w pełnej wysokości. Sąd Najwyższy zauważył, że po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2007 r. o sygn. SK 18/05 (OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 128) ukształtowała się linia orzecznictwa Sądu Najwyższego, zgodnie z którą, podstawą prawną uzupełniającej odpowiedzialności odszkodowawczej pracodawcy w razie rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia są przepisy kodeksu cywilnego o odpowiedzialności deliktowej (art. 415 k.c. w związku z art. 300 k.p.). Jednocześnie, dla możliwości domagania się zasądzenia od pracodawcy odszkodowania uzupełniającego, na podstawie art. 415 k.c. w związku z art. 300 k.p., nie ma znaczenia czy pracownik został przywrócony do pracy i przyznano mu wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy, czy tylko zasądzono na jego rzecz odszkodowanie na podstawie art. 58 k.p. W obu wypadkach może domagać się odszkodowania uzupełniającego na podstawie przepisów ogólnych kodeksu cywilnego o odpowiedzialności deliktowej. Sąd Najwyższy podkreślił, że przy ponownym rozpoznaniu sprawy sąd pierwszej instancji „powinien zwrócić uwagę na ukształtowaną już linię orzecznictwa w sprawach o odszkodowanie dochodzone od pracodawcy na podstawie art. 415 k.c. za niezgodne z prawem rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia”.

W sytuacji, w której Sąd Najwyższy uwzględnił skargę kasacyjną, uchyla rozstrzygnięcie sądu drugiej i pierwszej instancji oraz przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania – jak miało to miejsce w sprawie skarżącego – orzeczenie wskazane w skardze konstytucyjnej traci walor ostatecznego rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Ponowne rozpoznanie znaczy bowiem, że sprawa skarżącego zostanie jeszcze raz rozstrzygnięta przez sąd, którego orzeczenie zostało uchylone. Przy czym, postępowanie przed sądem, któremu SN przekazał sprawę do ponownego rozpoznania, nie jest nowym postępowaniem, lecz jest kontynuacją dotychczasowego postępowania, ale z obligatoryjnym uwzględnieniem wskazówek SN (zob. *Kodeks postępowania cywilnego. Tom II. Komentarz do artykułów 367-505*<sup>37</sup>, red. K. Piasecki, Warszawa 2010, s. 218 i n.). Przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oznacza związanie tego sądu wykładnią prawa dokonaną przez SN (art. 398<sup>20</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2014 r. poz. 101).

A zatem, Sąd Okręgowy w Częstochowie zbada jeszcze raz, uwzględniając ocenę prawną SN, zasadność powództwa skarżącego o odszkodowanie uzupełniające na podstawie art. 415 k.c. Nie można więc uznać, że wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 30 września 2011 r. (sygn. akt III APa 18/11) ostatecznie ukształtował sytuację skarżącego.

W świetle powyższego, Trybunał Konstytucyjny stwierdza brak spełnienia podstawowej przesłanki materialnej, od której Konstytucja uzależnia dopuszczalność skargi konstytucyjnej. W tej sytuacji wydanie orzeczenia w sprawie jest niedopuszczalne, co stanowi przyczynę umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 23

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 19 lutego 2014 r.  
**Sygn. akt P 25/11**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Wróbel – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Zbigniew Cieślak  
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca  
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 lutego 2014 r., połączonych pytań prawnych:

- 1) Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi, czy art. 17 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w zakresie, w jakim pomija to, że nie wszczyna się postępowania karnego, a wszczęte umarza, gdy postępowanie o wykroczenie co do tego samego czynu tej samej osoby, zostało wcześniej prawomocnie zakończone, jest zgodny z art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364) oraz art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167),
- 2) Sądu Rejonowego w Grójcu, czy art. 17 § 1 pkt 7 ustawy powołanej w punkcie 1, interpretowany w ten sposób, że zawarty w treści tego przepisu zwrot „postępowanie karne”, z zawisłością którego lub jego wcześniejszym zakończeniem wiążą się skierowane do organu prowadzącego postępowanie zakaz wszczęcia postępowania albo nakaz umorzenia postępowania już wszczętego, oznacza wyłącznie postępowanie zmierzające do realizacji prawa karnego materialnego (pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności za przestępstwo), jest zgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych,

## 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. Postanowieniem z 11 października 2011 r. (sygn. akt V K 1294/10), Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi, V Wydział Karny, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 17 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: kodeks postępowania karnego lub k.p.k.) w zakresie, w jakim pomija to, że nie wszczyna się postępowania karnego, a wszczęte umarza, gdy postępowanie o wykroczenie co do tego samego czynu tej samej osoby, zostało wcześniej prawomocnie zakończone, jest zgodny z art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364; dalej: Protokół nr 7) oraz art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: Pakt).

Postanowieniem z 10 czerwca 2011 r. (sygn. akt VI K 733/10) Sąd Rejonowy w Grójcu, VI Wydział Karny, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k., interpretowany w ten sposób, że zawarty w treści tego przepisu zwrot „postępowanie karne”, z zawisłością którego lub jego wcześniejszym zakończeniem wiążą się skierowane do organu prowadzącego postępowanie zakaz wszczęcia postępowania albo nakaz umorzenia postępowania już wszczętego, oznacza wyłącznie postępowanie zmierzające do realizacji

prawa karnego materialnego (pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności za przestępstwo), jest zgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 oraz art. 14 ust. 7 Paktu.

1.1. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 4 lipca 2011 r. wskazane powyżej pytania prawne, z uwagi na tożsamość ich przedmiotu, zostały przekazane do łącznego rozpoznania pod wspólną sygnaturą P 25/11.

1.2. Pytania prawne zostały sformułowane w związku z następującymi stanami faktycznymi i prawnymi.

1.2.1. Prokurator wniósł do Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi akt oskarżenia wobec dyrektora zakładu pracy, któremu zarzucił, że będąc odpowiedzialnym za bezpieczeństwo i higienę pracy nie dopełnił wynikającego stąd obowiązku i przez to naraził pracownika na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu oraz nieumyślnie spowodował śmierć pracownika, tj. przestępstwo z art. 220 § 1 i art. 155 w związku z art. 11 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: kodeks karny lub k.k.). Art. 220 § 1 k.k. stanowi: „Kto, będąc odpowiedzialny za bezpieczeństwo i higienę pracy, nie dopełnia wynikającego stąd obowiązku i przez to naraża pracownika na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”. Natomiast art. 155 k.k. przewiduje: „Kto nieumyślnie powoduje śmierć człowieka, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”.

Postępowanie karne przed sądem pytającym dotyczy zdarzenia, do którego doszło w grudniu 2008 r. w zakładzie pracy. Kierujący wózkiem widłowym najechał na pracownika wykonującego prace sprzątania placu, powodując u niego poważne obrażenia. Dwa dni później prokurator wydał postanowienie o wszczęciu śledztwa. Na skutek niewydolności wielonarządowej, w przebiegu wstrząsu spowodowanego doznanymi obrażeniami, poszkodowany pracownik zmarł na początku stycznia 2009 r.

O zdarzeniu w zakładzie pracy została powiadomiona także Państwowa Inspekcja Pracy. Na początku lutego 2009 r. inspektor pracy nałożył na dyrektora zakładu pracy mandat karny w wysokości 5000 zł. Inspektor uznał, że dyrektor zakładu pracy dopuścił się wykroczenia z art. 283 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: kodeks pracy lub k.p.). Przepis ten stanowi: „Kto, będąc odpowiedzialnym za stan bezpieczeństwa i higieny pracy albo kierując pracownikami lub innymi osobami fizycznymi, nie przestrzega przepisów lub zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, podlega karze grzywny od 1.000 zł do 30.000 zł”.

W mandacie karnym, w związku z art. 283 § 1 k.p., inspektor pracy powołał szereg przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy zawartych w kodeksie pracy (art. 214 § 2, art. 237<sup>3</sup> § 1 i 2, art. 237<sup>4</sup> § 1 i 2, art. 207 § 2 pkt 1 k.p.), rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650, ze zm.) oraz rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. Nr 180, poz. 1860, ze zm.). Inspektor pracy stwierdził, że dyrektor zakładu pracy nie zapewnił m.in.: wskazania dróg transportowych, ciągów komunikacyjnych, miejsc do dokonywania załadunku samochodów ciężarowych; szczegółowej instrukcji dotyczącej sposobu wykonywania przez pracowników prac porządkowych w warunkach zagrożenia; sprzętu ostrzegawczego, w jaki powinni zostać wyposażeni pracownicy wykonujący pracę w warunkach zagrożenia; poddania pracowników szkoleniu wstępnemu – instruktażowi stanowiskowemu w zakresie bezpieczeństwa pracy na stanowiskach „operator wózka jezdniowego” i „sortowacz-ładowacz”; poddania szkoleniu wstępnemu osób sprawujących nadzór na pracownikami wykonującymi czynności porządkowe.

W połowie marca 2009 r. prokurator przedstawił dyrektorowi zakładu pracy zarzuty o przestępstwo z art. 220 § 1 i art. 155 w związku z art. 11 § 2 k.k., a w lipcu 2010 r. wniósł akt oskarżenia do Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi. Postanowieniem z 11 października 2011 r. sąd skierował pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego.

1.2.2. Prokurator wniósł do Sądu Rejonowego w Grójcu akt oskarżenia wobec kobiety, której zarzucił, że skierowała postępowanie o wykroczenie przeciwko innej osobie (obywatelowi Białorusi), przez złożenia oświadczenia, z którego wynika, że osoba ta, kierując należącym do oskarżonej pojazdem, przekroczyła dozwoloną prędkość, gdy w rzeczywistości w podanym miejscu i czasie pojazdem kierowała jeszcze inna osoba, tj. przestępstwo z art. 235 k.k. Przepis ten stanowi: „Kto, przez tworzenie fałszywych dowodów lub inne podstępne zabiegi, kieruje przeciwko określonej osobie ściganie o przestępstwo, w tym i przestępstwo skarbowe, wykroczenie, wykroczenie skarbowe lub przewinienie dyscyplinarne albo w toku postępowania zabiegi takie przedsięwzięje, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”.

W postępowaniu przed sądem pytającym, w sprawie, na tle której zadano pytanie prawne, ustalono, że w lutym 2010 r. kierujący samochodem należącym do oskarżonej przekroczył dozwoloną prędkość, co zostało wskazane przez urządzenie radarowe. Właścicielka pojazdu w oświadczeniu przesłanym Straży Miejskiej wskazała, że pojazdem kierowała inna osoba, niż miało to miejsce w rzeczywistości, podając jej imię i nazwisko. Straż Miejska w związku z wątpliwościami co do prawdziwości oświadczenia właścicielki pojazdu poinformowała o tym Policję. Następnie pracownik Policji sporządził notatkę, z której wynikało, że osoba wskazana przez właścicielkę pojazdu jako kierowca samochodu, który przekroczył dozwoloną prędkość, jest obywatelem Republiki Białorus (lat 14, zamieszkałym w Grodnie).

Komendant Komisarjatu Policji we wniosku o ukaranie z 12 września 2010 r. obwinił właścicielkę pojazdu o to, że umyślnie wprowadziła w błąd funkcjonariusza Straży Miejskiej w ten sposób, że wiedząc, iż należącym do niej pojazdem kierowała określona osoba, w oświadczeniu przesłanym Straży Miejskiej wskazała dane innej osoby, tj. o wykroczenie z art. 65 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275, ze zm.; dalej: kodeks wykroczeń lub k.w.). Przepis ten stanowi, że karze grzywny podlega „[k]to umyślnie wprowadza w błąd organ państwowy lub instytucję upoważnioną z mocy ustawy do legitymowania (...) co do tożsamości własnej lub innej osoby”. Prawomocnym wyrokiem z 17 stycznia 2011 r. Sąd Rejonowy w Grójcu, uwzględniając wniosek Komendanta Komisarjatu Policji o ukaranie obwinionej bez przeprowadzenia rozprawy, uznał właścicielkę pojazdu za winną popełnienia wykroczenia z art. 65 § 1 pkt 1 k.w. oraz wymierzył jej karę 500 zł grzywny.

Zarazem 22 września 2010 r. prokurator wniósł do Sądu Rejonowego w Grójcu akt oskarżenia wobec właścicielki pojazdu o przestępstwo z art. 235 k.k. Prokurator zamieścił w akcie oskarżenia wnioski o wydanie wyroku skazującego bez przeprowadzenia rozprawy i wymierzenie oskarżonej uzgodnionej z nią kary. Postanowieniem z 22 grudnia 2010 r. Sąd Rejonowy w Grójcu, w sprawie, na tle której zadano pytanie prawne, nie uwzględnił tego wniosku i skierował sprawę na rozprawę, wskazując, że okoliczności sprawy i kwalifikacja czynu budzą wątpliwości. Postanowieniem z 10 czerwca 2011 r. sąd skierował pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego.

### 1.3. Uzasadnienia pytań prawnych.

1.3.1. Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi podniósł, że z art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 oraz z art. 14 ust. 7 Paktu wynika zakaz podwójnego karnania i ścigania tej samej osoby za ten sam czyn (zasada *ne bis in idem*). Na gruncie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPC) zakaz ten dotyczy „postępowania karnego” w rozumieniu, jakie zwrotowi temu nadało orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC). Sąd pytający wskazał, że w świetle najnowszego orzecznictwa strasburskiego Trybunału o klasyfikacji danej sprawy jako „karnej” decydują trzy kryteria: prawna klasyfikacja w prawie krajowym, natura czynu oraz charakter i stopień surowości grożącej sankcji. Stosując te kryteria ETPC konsekwentnie uznaje sprawy o wykroczenia za sprawy karne w rozumieniu art. 6 EKPC oraz art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7. Zdaniem sądu pytającego, oznacza to, że gwarancja *ne bis in idem* wykracza poza ramy postępowania karnego *sensu stricto*.

Sąd pytający, powołując się na orzecznictwo sądowe oraz stanowisko doktryny, stwierdził, że ramy postępowania karnego określa „zdarzenie faktyczne” opisane w akcie oskarżenia, a nie każdy element tego opisu. W ocenie sądu pytającego, nawet głębokie zmiany w opisie przypisanego czynu lub zmiany w kwalifikacji prawnej nie wykluczają naruszenia zasady *ne bis in idem*, jeśli tylko okaże się, że tak przypisany czyn nie wykracza poza ramy zdarzenia historycznego, które zostało już osądzone. W konsekwencji sąd pytający uznał, że w sprawie, na tle której zadane zostało pytanie prawne, zachowania oskarżonego zakwalifikowane przez inspektora pracy jako wykroczenie, a następnie przez prokuratora jako przestępstwo, stanowią ten sam czyn – to samo zdarzenie historyczne. Istotą tego czynu jest nieprzestrzeganie przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy.

Sąd pytający wskazał, że zakwestionowany art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k., który stanowi: „Nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy (...) postępowanie co do tego samego czynu tej samej osoby zostało prawomocnie zakończone albo wcześniej wszczęte toczy się”, odnosi się jedynie do „postępowania karnego” w znaczeniu, jakie nadaje temu pojęciu kodeks postępowania karnego. Sąd pytający stwierdził, że z orzecznictwa sądowego, w tym judykatów Sądu Najwyższego, jednoznacznie wynika, iż zakwestionowany przepis nie odnosi się do postępowania w sprawach o wykroczenia.

Zarazem sąd pytający zauważył, że regulacja prawa karnego procesowego skorelowana jest z regulacją materialnego prawa wykroczeń. Art. 10 k.w. przewiduje, że jeżeli czyn będący wykroczeniem wyczerpuje zarazem znamiona przestępstwa, to orzeka się za przestępstwo i za wykroczenie, z tym, że jeżeli orzeczono za przestępstwo i za wykroczenie karę lub środek karny tego samego rodzaju, wykonuje się surowszą karę lub środek karny. Zdaniem sądu pytającego, żaden z przepisów kodeksu karnego lub kodeksu wykroczeń nie zezwala na przyjęcie



kumulatywnej kwalifikacji prawnej czynu, który jednocześnie wyczerpuje znamiona przestępstwa i wykroczenia. A zatem czyn sprawcy należy kwalifikować odrębnie z przepisów określających przestępstwo i odrębnie z przepisów określających wykroczenie (idealny zbieg przepisów), chyba że zachodzi pozorny zbieg przestępstwa z wykroczeniem. W ocenie sądu pytającego, w tym ostatnim wypadku należy przypisać odpowiedzialność tylko z jednego przepisu – z reguły za przestępstwo.

Zdaniem sądu pytającego, traktowanie tego samego czynu danej osoby odrębnie jako przestępstwa i wykroczenia nie spełnia konstytucyjnego i międzynarodowego standardu wynikającego z zasady *ne bis in idem*. Sąd naruszenia tej zasady dopatrył się w zakwestionowanym art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k., albowiem – w ocenie sądu pytającego – przepis ten nie zakazuje wszczynania postępowań karnych w sprawie czynów, które zostały już osądzone jako wykroczenia.

Odnosząc się do wymogu spełnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, sąd stwierdził, że gdyby okazało się, iż nie jest konstytucyjnie dopuszczalne prowadzenie postępowania o przestępstwo wypełniające także znamiona wykroczenia, po tym jak postępowanie o wykroczenie zostało prawomocnie zakończone, to postępowanie w sprawie, na tle której zadane zostało pytanie prawne, należałoby umorzyć jeszcze przed rozprawą, bez dokonywania jakichkolwiek ustaleń faktycznych.

1.3.2. Sąd Rejonowy w Grójcu podniósł, że z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) i art. 45 ust. 1 (standard sprawiedliwej i rzetelnej procedury sądowej) Konstytucji wynika zasada *ne bis in idem*, czyli zakaz ponownego prowadzenia postępowania wobec tej samej osoby o ten sam czyn. Zasada ta została wyrażona również w art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 oraz art. 14 ust. 7 Paktu.

W ocenie sądu pytającego, treść zasady *ne bis in idem* w polskim porządku prawnym należy oceniać w świetle wskazanych instrumentów prawa międzynarodowego. Sąd pytający stwierdził, że w ostatnich orzeczeniach ETPC konsekwentnie uznaje, iż sprawy o wykroczenia są sprawami „karnymi” w rozumieniu EKPC. Sąd pytający dodał, że w prawie polskim postępowanie w sprawach o wykroczenia oparte jest na zasadach analogicznych jak proces karny w ścisłym tego słowa znaczeniu. Świadczą o tym między innymi liczne odesłania do ustawy karnoprosesowej. Przenosząc powyższe rozumowanie na grunt sprawy, na tle której zadano pytanie prawne, sąd pytający stwierdził, że oskarżona w tej sprawie wcześniej została ukarana w sprawie o wykroczenie, czyli w szeroko rozumianej „sprawie karnej”.

Zdaniem sądu pytającego, zakwestionowany art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k., odczytywany przez pryzmat norm i aksjologii konstytucyjnej, powinien doprowadzić do umorzenia postępowania w sprawie, na tle której zadano pytanie prawne. Sąd pytający zauważył jednak, że w orzecznictwie sądowym ustabilizowała się praktyka, polegająca na niewszczynianiu postępowań karnych lub umarzaniu już toczących się tylko w razie stwierdzenia, że uprzednie postępowanie, przy zachowaniu tożsamości podmiotu i przedmiotu, odnosi się do prawa karnego materialnego (przestępstw).

W ocenie sądu pytającego, powszechnie przyjęta interpretacja zaskarżonego art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. jest niezgodna z powołanymi wzorcami konstytucyjnej kontroli. Albowiem w obowiązującym stanie prawnym możliwe jest pociągnięcie człowieka więcej niż raz do odpowiedzialności za ten sam czyn. Ponadto dopuszczalne jest postawienie w stan „szeroko rozumianego oskarżenia” podsądnego, który już występuje lub wystąpił w analogicznym charakterze we wcześniej wszczętym postępowaniu dotyczącym tego samego zachowania się. Sąd pytający stwierdził, że możliwość taką dopuszcza art. 10 § 1 k.w., którego brzmienie jest jednym z argumentów przemawiających za przyjmowanym obecnie sposobem rozumienia art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. Sąd pytający zaznaczył, że art. 10 § 1 k.w. również budzi wątpliwości natury konstytucyjnej.

Odnosząc się do wymogu spełnienia przesłanki funkcjonalnej, sąd pytający stwierdził, że odpowiedź na przedstawione pytanie prawne ma zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem, albowiem stwierdzenie niekonstytucyjności zakwestionowanej interpretacji art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. spowoduje niedopuszczalność procedowania i w konsekwencji umorzenie postępowania w tej sprawie.

2. Pismem z 7 listopada 2011 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. w zakresie, w jakim nie przewiduje odmowy wszczęcia lub umorzenia już wszczętego postępowania karnego, gdy postępowanie wykroczeniowe co do tego samego czynu tej samej osoby zostało już prawomocnie zakończone albo wcześniej wszczęte toczy się, jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 i art. 14 ust. 7 Paktu.

2.1. Zdaniem Marszałka Sejmu, mimo licznych wątpliwości, jakie mogą pojawić się przy odróżnianiu zaniechania ustawodawczego od uregulowania niepełnego, przedstawione przez sądy pytające zarzuty niekonstytucyjności art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. i ich kontekst normatywny uzasadniają tezę, że w niniejszej sprawie mamy

do czynienia z uregulowaniem niepełnym (pomijającym). Ustawodawca unormował okoliczność wyłączającą postępowanie karne, związaną z powagą rzeczy osądzonej (*res iudicata*) i zawisłością sprawy (*lis pendens*). Ustawodawca pominął jednak przy tym kwestię prawomocnie zakończonych oraz wcześniej wszczętego postępowania wykroczeniowego. Marszałek Sejmu wskazał, że w orzecznictwie i doktrynie powszechnie prezentowane jest stanowisko, iż art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. dotyczy wyłącznie postępowania karnego *sensu stricto*.

2.2. Marszałek Sejmu podkreślił, że nie ulega wątpliwości, iż w obu sprawach, na tle których sformułowano pytania prawne, mamy do czynienia ze zbiegiem wykroczenia z przestępstwem. Jednakże nie jest całkowicie jasne, czy jest to zbieg pozorny (pomijalny), czy też realny (rzeczywisty). Marszałek Sejmu stwierdził, że sądy pytające nie zajmują jednoznacznego stanowiska w przedmiocie rodzaju zbiegów wykroczenia z przestępstwem, które mają miejsce w rozpoznawanych sprawach. Z jednej strony bowiem prowadzą rozważania w kierunku zbiegu pozornego, z drugiej zaś wskazują art. 10 § 1 k.w., który odnosi się do zbiegu realnego. Marszałek Sejmu zauważył, że rozróżnienie to ma znaczenie, albowiem w przypadku tzw. zbiegu pozornego, w którym znamiona przestępstwa „pochłaniają” w całości znamiona wykroczenia, w istocie mamy do czynienia wyłącznie z przestępstwem. Mimo tego Marszałek Sejmu postanowił dokonać oceny kwestionowanego przepisu zarówno w odniesieniu do zbiegu pozornego, jak i realnego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, w wypadku przyjęcia, że w sprawach zawisłych przed sądami pytającymi mamy do czynienia z pozornym zbiegiem znamion wykroczenia i przestępstwa, należałoby uznać, iż sprawa powinien odpowiadać wyłącznie za przestępstwo. Rozwiązanie to eliminuje kumulowanie się odpowiedzialności za ten sam czyn. Jednakże, w ocenie Marszałka Sejmu, rozwiązanie to może spełnić swoją funkcję tylko w takim układzie procesowym, w którym postępowanie karne poprzedza postępowanie wykroczeniowe. Natomiast jeżeli w pierwszej kolejności doszło do ukarania sprawcy za wykroczenie (tak jak w sprawach, na tle których zadano pytania prawne), nie ma prawnej możliwości zaniechania prowadzenia postępowania karnego. Marszałek Sejmu stwierdził, że wynika to z treści art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k., który nie odnosi się do prawomocnie zakończonych albo wcześniej wszczętego postępowania wykroczeniowego w sprawie tego samego czynu tej samej osoby.

Marszałek Sejmu wskazał, że w wypadku przyjęcia, iż w sprawach, na tle których zadane zostały pytania prawne, występuje realny zbieg znamion wykroczenia i przestępstwa, zastosowanie znajduje art. 10 § 1 k.w. Przepis ten przewiduje, że jeżeli czyn będący wykroczeniem wyczerpuje zarazem znamiona przestępstwa, to orzeka się i za przestępstwo i za wykroczenie. Zarazem w art. 10 k.w. przewidziano instrumenty łagodzące skutki podwójnego karania.

W ocenie Marszałka Sejmu, w sprawach, na tle których zadano pytania prawne, ustalenie charakteru zbiegu wykroczenia z przestępstwem nie ma w istocie znaczenia, albowiem w zaistniałej przed sądami pytającymi konfiguracji procesowej (wcześniej ukaranie za wykroczenie), niezależnie od rodzaju zbiegu, dojdzie do dublowania się postępowań w przedmiocie tego samego czynu z naruszeniem zasady *ne bis in idem*.

2.3. Podsumowując Marszałek Sejmu stwierdził, że stan prawny, uchybiający zasadzie *ne bis in idem*, determinowany jest przede wszystkim treścią art. 10 § 1 k.w., a ściślej unormowaną tam konstrukcją realnego (rzeczywistego) zbiegu wykroczenia z przestępstwem. W ocenie Marszałka Sejmu, zakwestionowany przez sądy pytające art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. nabiera jednak znaczenia z perspektywy konfiguracji procesowej, jaka wystąpiła w sprawach rozpoznawanych przez sądy pytające. W konsekwencji Marszałek Sejmu wniósł o połączenie niniejszej sprawy ze sprawą o sygn. P 23/11, w której zakwestionowany został art. 10 § 1 k.w. Marszałek Sejmu stwierdził, że nie wydaje się możliwa prawidłowa ocena art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. bez jednoczesnego uwzględnienia art. 10 § 1 k.w., którego sądy pytające w niniejszej sprawie nie zakwestionowały.

3. Pismem z 8 sierpnia 2011 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. rozumiany w ten sposób, iż określonego w tym przepisie skutku, w postaci stanu rzeczy osądzonej (*res iudicata*), nie wywołuje wcześniejsze prawomocne zakończenie postępowania o wykroczenie co do tego samego czynu tej samej osoby, jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 i art. 14 ust. 7 Paktu. Ponadto Prokurator Generalny wniósł o orzeczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw.

3.1. W ocenie Prokuratora Generalnego, w sprawach, na tle których zadano pytania prawne, zachodzi pozorny zbieg przestępstwa i wykroczenia. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w stanach faktycznych tych spraw nie powinno było uprzednio dojść do prawomocnego ukarania za wykroczenie. Albowiem w wypadku

zbiegu pozornego wykroczenia z przestępstwem wykroczenie jest „konsumowane” przez przestępstwo, a reakcja na takie naruszenie prawa należy do wyłącznej właściwości organów postępowania karnego. W konsekwencji Prokurator Generalny uznał, że stan procesowy w sprawach rozpoznawanych przez sądy pytające jest wynikiem pomyłki w stosowaniu prawa.

Zarazem Prokurator Generalny stwierdził, że biorąc pod uwagę orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz poglądy doktryny należy uznać, iż skoro postępowanie w sprawach o wykroczenia ma charakter w pełni autonomiczny w stosunku do postępowania karnego, to w przypadku jakiegokolwiek zbiegu wykroczenia z przestępstwem (realnego albo pozornego) art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. nie będzie miał zastosowania. Prokurator Generalny wskazał, że w sprawach, na kanwie których wywiedziono oba pytania prawne, ustawodawca dopuszcza do prowadzenia postępowania o przestępstwo, mimo iż w tej samej sprawie przeciwko tej samej osobie nastąpiło już wcześniej, przez pomyłkę (nie zauważono pozornego zbiegu wykroczenia z przestępstwem), prawomocne ukaranie za wykroczenie.

3.2. Zdaniem Prokuratora Generalnego, naprawienie pomyłki w stosowaniu prawa, do której doszło w sprawach, na tle których zadano pytania prawne, nie powinno nastąpić przez wszczęcie postępowania karnego o ten sam czyn (tyle że stanowiący przestępstwo), albowiem prowadziłoby to do naruszenia zasady *ne bis in idem*. Prokurator Generalny wskazał, że zasada ta wynika z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 oraz art. 14 ust. 7 Paktu.

W stanowisku Prokuratora Generalnego stwierdzono, że w polskim porządku prawnym dopuszcza się obojętowanie dwóch zasad *ne bis in idem* – jednej w obrębie wykroczeń, drugiej w obrębie przestępstw. Umożliwia to uruchomienie dwóch odrębnych procedur, przewidujących poszczególne kategorie odpowiedzialności prawnej w drodze tzw. idealnego zbiegu wykroczenia z przestępstwem. Tymczasem – zdaniem Prokuratora Generalnego – w świetle powołanych jako wzorce kontroli umów międzynarodowych, zasada *ne bis in idem* zawiera zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych, w tym sankcji wykroczeniowych (karno-administracyjnych). W ocenie Prokuratora Generalnego, takie znaczenie zasady *ne bis in idem* powinno być jednakowe dla wszystkich gałęzi prawa publicznego przewidujących środki o charakterze represyjnym.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, w wypadku pozornego zbiegu przestępstwa z wykroczeniem do naruszenia zasady *ne bis in idem* dochodzi jedynie w razie wcześniejszego ukarania w sprawie o wykroczenie. Istota tej zasady polega bowiem nie tylko na niedopuszczeniu do podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn, ale też na zakazie prowadzenia dwóch postępowań w tej samej sprawie. Natomiast w sytuacji odwrotnej, czyli w razie wcześniejszego skazania za przestępstwo, zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie o wykroczenie podlega umorzeniu ze względu na brak znamion wykroczenia na podstawie art. 5 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.; dalej: kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia).

4. Pismem z 25 września 2013 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Głównego Inspektora Pracy o przedstawienie wyjaśnień dotyczących sposobu działania inspektorów pracy w związku z okolicznościami sprawy, na tle której pytanie prawne zadał Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi. W piśmie z 8 października 2013 r. wyjaśnienia przedstawił Zastępca Głównego Inspektora Pracy.

4.1. Ustosunkowując się do pytania Trybunału o sposób działania inspektorów pracy w sytuacji, gdy w wyniku wypadku przy pracy doszło do śmierci pracownika, a przyczyną wypadku było nieprzestrzeganie przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy przez osobę za to odpowiedzialną, Zastępca Głównego Inspektora Pracy przedstawił następujące wyjaśnienia.

Po pierwsze, w wypadku zbiegu znamion wykroczenia określonego w art. 283 § 1 k.p. ze znamionami przestępstwa z art. 220 k.k., część inspektorów pracy nakładała na osoby odpowiedzialne za naruszenie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy grzywnę w drodze mandatu karnego, bądź kierowała wnioski o ukaranie do sądu. Zarazem inspektorzy kierowali do prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, wskazując zazwyczaj dodatkowe naruszenia i okoliczności sprawy, pozwalające na przyjęcie kwalifikacji czynu określonego w art. 220 k.k.

Po drugie, niekiedy, po przeprowadzeniu postępowania kontrolnego dotyczącego wypadku przy pracy, inspektorzy pracy wszczynali postępowanie wykroczeniowe, obejmując wszystkie możliwe zarzuty dotyczące wykroczeń przeciwko prawom pracownika, kierując wnioski do sądu o ukaranie lub nakładając grzywnę w drodze mandatu karnego. W tej sytuacji nie kierowano do prokuratury zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa

określonego w art. 220 k.k., bowiem w ogromnej większości przypadków organy ścigania już wszczęły postępowanie przygotowawcze w sprawie.

Po trzecie, w pozostałych przypadkach inspektorzy oddzielnie traktowali naruszenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy związane bezpośrednio lub pośrednio z wypadkiem przy pracy (w tym zakresie kierowali zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w art. 220 k.k.), a w odniesieniu do pozostałych naruszeń prawa (w tym przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy niezwiązanych z zaistnieniem wypadku) wszczynali postępowanie w sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika, określone w art. 283 § 1 k.p.

Ponadto stwierdzono, że z wrywkowo przeprowadzonej kontroli dokumentacji dotyczących badania wypadków przy pracy w 2012 r. wynika, iż w ponad 50% zbadanych przypadków inspektorzy pracy kierowali do prokuratury zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w art. 220 k.k., które obejmowały informację o naruszeniach przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, co do których inspektorzy stosowali wcześniej postępowanie w sprawach o wykroczenie określone w art. 283 § 1 k.p.

4.2. Zastępca Głównego Inspektora Pracy wyjaśnił również, że inspektorzy pracy w praktyce nie zawieszają ani nie umarzają postępowania w sprawie o wykroczenie określone w art. 283 § 1 k.p. w związku z zaistniałym zbiegiem przepisów, gdy prokurator wszczął śledztwo bądź dochodzenie w sprawie o przestępstwo z art. 220 § 1 k.k. Zastępca Głównego Inspektora Pracy dodał, że kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia nie przewiduje w takich sytuacjach możliwości zawieszenia postępowania.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

W przedstawionych Trybunałowi Konstytucyjnemu pytaniach prawnych sądy zakwestionowały art. 17 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: kodeks postępowania karnego lub k.p.k.). Przepis ten stanowi: „Nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy (...) postępowanie karne co do tego samego czynu tej samej osoby zostało prawomocnie zakończone albo wcześniej wszczęte toczy się”.

Zakwestionowany przepis obowiązuje w niezmienionym brzmieniu od chwili uchwalenia kodeksu postępowania karnego w 1997 r. Przewiduje on tradycyjnie wyróżniane tzw. ujemne (negatywne) przesłanki prowadzenia postępowania karnego w postaci: „powagi rzeczy osądzonej” (*res iudicata*) oraz „zawisłości sprawy” (*lis pendens*). Pierwsza przesłanka dotyczy sytuacji, w której postępowanie karne co do tego samego czynu tej samej osoby zostało prawomocnie zakończone. Druga przesłanka odnosi się do sytuacji, w której postępowanie karne co do tego samego czynu tej samej osoby zostało wcześniej wszczęte i toczy się.

Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Marszałka Sejmu, że mimo pewnych różnic w sposobie sformułowania zakresu zaskarżenia w *petitum* obu pytań prawnych, ich uzasadnienia nie pozostawiają wątpliwości, że sądy zarzucają brak określonej normy prawnej, kwalifikując ten brak jako tzw. pominięcie ustawodawcze. Zdaniem sądów pytających, zakwestionowany art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. determinuje stan prawny, w którym nie ma możliwości odmowy wszczęcia lub umorzenia postępowania karnego w sytuacji, gdy postępowanie wykroczeniowe co do tego samego czynu tej samej osoby zostało już prawomocnie zakończone albo wcześniej wszczęte toczy się.

Sądy pytające wskazały, że z jednolitego orzecznictwa sądowego, w tym orzecznictwa Sądu Najwyższego, wynika, iż zakwestionowany art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. dotyczy wyłącznie postępowania karnego *sensu stricto*. A zatem zakres zastosowania tego przepisu nie obejmuje postępowań w sprawach o wykroczenia. W postanowieniu z 29 stycznia 2004 r. o sygn. akt I KZP 40/03 (OSNKW nr 2/2004, poz. 22) Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały w sprawie przedstawionego mu zagadnienia prawnego, stwierdzając, że użyty w art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. zwrot „postępowanie karne” nie jest zredagowany w sposób umożliwiający różną wykładnię. Zdaniem Sądu Najwyższego, „[z]asady wykładni językowej, a także systemowej i funkcjonalnej, nie pozostawiają cienia wątpliwości, że postępowanie zmierzające do realizacji innej gałęzi prawa niż prawa karnego materialnego nie może być określane mianem postępowania karnego”. Sąd Najwyższy dodał, że „(...) wcześniejsze zakończenie innego postępowania niż postępowanie karne, choćby co do tego samego czynu tej samej osoby, nie wywołuje skutku w postaci stanu rzeczy osądzonej (*rei iudicatae*), o którym mowa w art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.” (zob. również postanowienie SN z 2 lutego 2005 r., sygn. akt IV KK 399/04, OSNwSK nr 1/2005, poz. 290).

W związku z powyższym sądy pytające zakwestionowały art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. w zakresie, w jakim przepis ten pomija, że nie wszczyna się postępowania karnego, a wszczęte umarza, gdy postępowanie o wykroczenie co do tego samego czynu tej samej osoby zostało wcześniej prawomocnie zakończone. W ocenie sądów pytających, taki stan prawny nie czyni zadość, wynikającej z powołanych wzorców kontroli, zasadzie *ne bis in idem*, czyli zakazowi ponownego sądenia lub karania tej samej osoby za ten sam czyn.

Trybunał Konstytucyjny odnotował, że w uzasadnieniach pytań prawnych sądy – w kontekście zarzutu pominięcia ustawodawczego – zwróciły uwagę na art. 10 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482, ze zm.; dalej: kodeks wykroczeń lub k.w.). Art. 10 § 1 zdanie pierwsze k.w. stanowi: „Jeżeli czyn będący wykroczeniem wyczerpuje zarazem znamiona przestępstwa, orzeka się za przestępstwo i za wykroczenie, z tym że jeżeli orzeczono za przestępstwo i za wykroczenie karę lub środek karny tego samego rodzaju, wykonuje się surowszą karę lub środek karny”. Trybunał Konstytucyjny podziela zgodne stanowiska Marszałka Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, że z *petitum* oraz uzasadnień obu pytań prawnych jednoznacznie wynika, iż sądy jednak nie zakwestionowały art. 10 k.w. w niniejszym postępowaniu.

## 2. Dopuszczalność pytania prawnego.

Pytanie prawne jest środkiem inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, który powinien spełniać ściśle określone wymagania konstytucyjne oraz ustawowe (zob. szerzej postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91, cz. II, pkt 2 uzasadnienia oraz powołane tam orzecznictwo).

Art. 193 Konstytucji przewiduje, że „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Unormowanie to zostało powtórzone w art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że powołane przepisy formułują trzy przesłanki, które łącznie warunkują dopuszczalność zadania pytania prawnego. Są to przesłanki: a) podmiotowa – pytanie prawne może przedstawić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ wymiaru sprawiedliwości; b) przedmiotowa – przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; c) funkcjonalna – wystąpienie z pytaniem jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym (zob. postanowienie TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 17/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 30, cz. II, pkt 3.1 uzasadnienia oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że najpełniej specyfikę pytania prawnego oddaje przesłanka funkcjonalna (zob. postanowienie TK z 26 lipca 2012 r., sygn. P 17/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 95, cz. II, pkt 3 uzasadnienia oraz powołane tam orzecznictwo, a także R. Hauser, *Instytucja pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 41-42). Wymóg istnienia zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem determinuje charakter pytania prawnego jako środka kontroli konstytucyjności inicjowanego na tle konkretnej sprawy. W każdym przypadku pytanie prawne musi pozostawać w ścisłym związku z rozstrzygnięciem indywidualnej sprawy, na tle której zostało przedstawione. Innymi słowy, z uwagi na konieczność spełnienia przesłanki funkcjonalnej, przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis (norma prawna), który zostanie zastosowany przy orzekaniu w sprawie, w której przedstawione zostało pytanie prawne (zob. postanowienie TK z 7 grudnia 2012 r., sygn. P 43/10, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 139, cz. II, pkt 1 uzasadnienia oraz powołane tam orzecznictwo).

W konsekwencji art. 32 ust. 3 ustawy o TK przewiduje, że sąd zwracający się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego zobowiązany jest do wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, czyli wykazania przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Zarazem Trybunał Konstytucyjny ma nie tylko kompetencję ale również obowiązek (w związku z art. 7 Konstytucji) oceny, czy zaskarżony przepis może być podstawą rozstrzygnięcia – znaleźć zastosowanie w indywidualnej sprawie zawisłej przed sądem pytającym (zob. postanowienia TK z 10 czerwca 2009 r., sygn. P 4/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 93, cz. II, pkt 3 uzasadnienia oraz o sygn. P 43/10, cz. II, pkt 1 uzasadnienia).

W związku z powyższym należy podkreślić, że art. 193 Konstytucji wyklucza inicjowanie przez sądy abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności lub przedstawiania pytań prawnych zmierzających w istocie do uzyskania wykładni zakwestionowanego przepisu. W razie niespełnienia wymagań pytania prawnego postępowanie konstytucyjne ulega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

### 3. Umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sądy pytające nie spełniły wymogu wykazania przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego (zob. pkt 3.2 poniżej). Ponadto sądy podniosły zarzuty związane ze stosowaniem prawa przez organy państwa, co pozostaje poza granicami kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny, który jest „sądem prawa” a nie „sądem faktów” (zob. pkt 3.3-3.5 poniżej).

3.2. W uzasadnieniach pytań prawnych sądy obszernie i wielowątkowo ustosunkowały się do treści przepisów powołanych jako wzorce kontroli. W szczególności Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi szeroko omówił ich rozumienie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W dysproporcji do tych rozważań pozostaje jednak argumentacja, którą w uzasadnieniach pytań prawnych sądy przedstawiły w odniesieniu do okoliczności będących przedmiotem postępowania w toczących się przed nimi sprawach. Sądy pytające tylko w śladowym zakresie odniosły bogate w treści rozważania dotyczące wzorców kontroli do stanów faktycznych konkretnych spraw, na tle których zadały pytania prawne.

Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Marszałka Sejmu, że sądy pytające nie wskazały, czy w każdej z toczących się przed nimi spraw występuje tzw. pozorny (pomijalny), czy też tzw. realny (rzeczywisty) zbieg przestępstwa z wykroczeniem. W znacznym uproszczeniu można stwierdzić, że zbieg pozorny przestępstwa z wykroczeniem ma miejsce w szczególności wówczas, gdy znamiona wykroczenia są częścią składową znamion przestępstwa (zob. np. powołane powyżej postanowienie SN o sygn. akt I KZP 40/03). W takim wypadku przyjmuje się, że w istocie mamy wyłącznie do czynienia z przestępstwem, którego znamiona „pochłonęły” („skonsumowały”) znamiona wykroczenia. Natomiast zbieg realny przestępstwa z wykroczeniem występuje, gdy znamiona wykroczenia i przestępstwa „krzyżują się”. Art. 10 § 1 k.w. przewiduje, że jeżeli czyn będący wykroczeniem wyczerpuje zarazem znamiona przestępstwa, orzeka się za przestępstwo i za wykroczenie.

Sądy pytające nie zajęły stanowiska co do rodzajów zbiegu przestępstwa z wykroczeniem występujących w rozpoznawanych przez nie sprawach. Tymczasem tylko sąd dysponuje pełnym materiałem dowodowym, na podstawie którego może ocenić zarówno okoliczności faktyczne zdarzeń, będących przedmiotem postępowania, jak i związki przyczynowo-skutkowe, które łącznie dają podstawę do ustalenia, jaki rodzaj zbiegu przestępstwa i wykroczenia ma miejsce w konkretnej sprawie. Przykładowo, w sprawie leżącej u podstaw pytania Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi nie można wykluczyć, że spośród obszernej listy przedstawionych przez inspektora pracy naruszeń przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, które wyczerpują znamiona wykroczenia, nie wszystkie pozostają w bezpośrednim związku z zarzutami aktu oskarżenia wniesionymi przez prokuratora. Te oczywiste różnice między istotą orzekania przez sąd karny a formułowaniem ocen tylko na poziomie aktów normatywnych trafnie wyraża stanowisko Marszałka Sejmu: „Przede wszystkim Sejm nie ma możliwości oceny okoliczności faktycznych czynów będących przedmiotem postępowań, a tym samym zweryfikowania prawidłowości ich opisu i kwalifikacji prawnej przyjętej w akcie oskarżenia, w oparciu o treść pytań prawnych. Sądy pytające nie zajmują jednoznacznego stanowiska w przedmiocie rodzaju zbiegów wykroczenia z przestępstwem, które mają miejsce w rozpoznawanych sprawach” (s. 12-13 stanowiska Marszałka Sejmu). W związku z powyższym Marszałek Sejmu sformułował stanowisko w niniejszej sprawie w wyniku rozważań przeprowadzonych *in abstracto*, alternatywnie dla sytuacji, w których stany faktyczne spraw toczących się przed sądami odpowiadałyby bądź konstrukcji zbiegu pozornego bądź zbiegu realnego.

Wystąpienie pozornego albo realnego zbiegu przestępstwa z wykroczeniem może powodować odmienne skutki prawne w każdej ze spraw, na tle których zadano pytania prawne (zob. pkt 3.2 i 3.3 poniżej). W konsekwencji uzasadnione stanowisko sądów w przedmiocie występujących zbiegów i ich skutków prawnych jest konieczne dla oceny, czy od wyroku Trybunału, co do zgodności z Konstytucją zakwestionowanego art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. (w zaskarżonym zakresie), zależy rozstrzygnięcie tych spraw. Z uwagi na brak tego stanowiska Trybunał nie może uznać, że sądy uczyniły zadość przywidzianemu w art. 32 ust. 3 ustawy o TK wymogowi wykazania przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że wymóg ten powinien być respektowany ze szczególną starannością, gdy związek pytania prawnego z rozstrzygnięciem sprawy nie jest oczywisty (zob. postanowienie TK o sygn. P 11/11, cz. II, pkt 2.2 uzasadnienia, a także M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 315).

W braku uzasadnionego stanowiska sądów w przedmiocie rodzaju zbiegów, Trybunał musiałby poddać zaskarżony przepis abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności, zarówno w odniesieniu do pozornego, jak i realnego zbiegu przestępstwa z wykroczeniem, niezależnie od tego, który zbieg występuje w każdej ze spraw, na tle których sądy zadały pytania prawne. Jednakże w postępowaniu zainicjowanym pytaniem prawnym nie jest dopuszczalne dochodzenie przez Trybunał do sformułowania oceny w drodze rozważań abstrakcyjnych. Pytanie prawne

ze swojej istotny jest środkiem kontroli konstytucyjności inicjowanym na tle konkretnej sprawy toczącej się przed sądem (zob. pkt 2 powyżej). W trybie pytania prawnego wykluczona jest abstrakcyjna kontrola konstytucyjności.

3.3. W stanowisku Prokuratora Generalnego stwierdzono, że w stanach faktycznych spraw toczących się przed sądami pytającymi nie powinno być uprzednio dojdź do prawomocnego ukarania za wykroczenia. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w sprawach tych występuje pozorny zbieg przestępstwa z wykroczeniem. W takiej sytuacji postępowanie w sprawie o wykroczenie podlega umorzeniu ze względu na brak znamion wykroczenia na podstawie art. 5 § 1 pkt 2 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.). Przyjmując powyższe założenie Prokurator Generalny doszedł do wniosku, że stan procesowy w sprawach rozpoznawanych przez sądy pytające jest wynikiem „pomyłki” w stosowaniu prawa (zob. s. 51-53 stanowiska Prokuratora Generalnego).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, że pytanie prawne nie może dotyczyć stosowania prawa, które gdyby nawet zostało uznane za błędne, pozostaje poza kognicją Trybunału (zob. np. wyrok TK z 21 grudnia 2004 r., sygn. SK 19/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 118, cz. III, pkt 3 uzasadnienia). Trybunał Konstytucyjny jest bowiem „sądem prawa”, a nie „sądem faktów” (zob. postanowienia TK z 16 marca 2011 r., sygn. P 36/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 16, cz. II uzasadnienia oraz o sygn. P 11/11, cz. II, pkt 3.1 uzasadnienia, a także powołane tam orzecznictwo). Tym samym Trybunał Konstytucyjny nie może podzielić stanowiska, że mimo tego, iż w stanach faktycznych spraw, na tle których zadano pytania prawne, doszło do „pomyłki” w stosowaniu prawa, decydujący z punktu widzenia postępowania konstytucyjnego jest powstały w ten sposób „układ procesowy” (wcześniejsze prawomocne ukaranie za wykroczenie). Pytanie prawne kierowane do Trybunału Konstytucyjnego nie może być traktowane jako środek służący do usuwania „pomyłek” w sferze stosowania prawa. Określenie skutków naruszenia właściwych procedur i reguł kolizyjnych należy do ustawodawcy, którego Trybunał w tym zakresie nie może zastąpić.

3.4. Ponadto Trybunał Konstytucyjny odnotował, że gdyby w sprawach, na tle których zadano pytania prawne, wystąpił realny zbieg przestępstwa z wykroczeniem, to pytania prawne nie spełniałyby przesłanki funkcjonalnej.

W pytaniach prawnych sądy postawiły zarzut pominięcia ustawodawczego. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że stawianie takiego zarzutu niejednokrotnie sprawia trudności, albowiem należy wskazać przepis (jednostkę redakcyjną), z którym związany jest zarzucany brak określonej normy w systemie prawa. Sądy pytające uznały, że w obowiązującym stanie prawnym brakuje normy, która przewidywałaby: „nie wszczyna się postępowania karnego a wszczęte umarza, gdy postępowanie o wykroczenie co do tego samego czynu tej samej osoby, zostało wcześniej prawomocnie zakończone”. Sądy zarzut pominięcia tej normy powiązały z treścią normatywną art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. Trybunał Konstytucyjny zauważył jednak, że z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, iż zakwestionowany przepis nie dotyczy sytuacji zbiegu przestępstwa z wykroczeniem (zob. pkt 1 powyżej). W art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. przewidziano tradycyjnie wyróżniane ujemne przesłanki prowadzenia postępowania karnego (*res iudicata, lis pendens*), które nie budzą wątpliwości prawokonstytucyjnych.

W stanowiskach uczestników postępowania podkreśla się, że w obowiązującym stanie prawnym dopuszczalność prowadzenia dwóch odrębnych postępowań w razie realnego zbiegu przestępstwa i wykroczenia wynika z art. 10 § 1 k.w. Zdanie pierwsze tego przepisu stanowi: „Jeżeli czyn będący wykroczeniem wyczerpuje zarazem znamiona przestępstwa, orzeka się za przestępstwo i za wykroczenie, z tym że jeżeli orzeczono za przestępstwo i za wykroczenie karę lub środek karny tego samego rodzaju, wykonuje się surowszą karę lub środek karny”. Z uwagi na powyższe Marszałek Sejmu stwierdził, że nie wydaje się możliwa prawidłowa ocena art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. bez jednoczesnego uwzględnienia treści art. 10 § 1 k.w. Również Sąd Rejonowy w Grójcu podkreślił, że treść art. 10 § 1 k.w. „jest jednym z argumentów przemawiających za przyjmowanym obecnie powszechnie sposobem rozumienia” art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. Natomiast Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi wskazał, że art. 10 k.w. jest „skorelowany” z zakwestionowanym art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. Jak zaznaczono powyżej (zob. pkt 1 powyżej), sądy pytające nie zakwestionowały jednak art. 10 k.w. w niniejszym postępowaniu.

W konsekwencji w przypadku uznania w niniejszym postępowaniu przez Trybunał, że art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k., w zakwestionowanym zakresie, jest niezgodny z powołanymi wzorcami kontroli konstytucyjnej, wciąż obowiązywałby art. 10 § 1 k.w., wymagający orzekania – w razie zbiegu realnego – za przestępstwo i za wykroczenie. A zatem w rozważanej sytuacji nie zostałyby spełnione wymóg zależności między orzeczeniem Trybunału a rozstrzygnięciem indywidualnej sprawy zawisłej przed sądem (art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o TK).

3.5. Trybunał Konstytucyjny uznał również za konieczne odniesienie się do stanowiska uczestników postępowania, że z uwagi na „układ procesowy”, który wystąpił w stanach faktycznych spraw toczących się przed

sądami pytającymi (wcześniejsze ukaranie za wykroczenie a następnie wniesienie aktu oskarżenia w sprawie karnej), właściwym środkiem byłoby umorzenie postępowań karnych, co miałyby sądom umożliwić orzeczenie Trybunału. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, powyższe stanowisko nie znajduje uzasadnienia w świetle norm, zasad i wartości konstytucyjnych.

Nie ulega wątpliwości, że w przypadku dóbr, które ustawodawca zdecydował się chronić zarówno na gruncie prawa karnego, jak i prawa wykroczeń, podstawowym kryterium odróżnienia przestępstwa od wykroczenia jest stopień społecznej szkodliwości czynu – wyższy w wypadku przestępstwa. Trudno zatem uznać, że racjonalne i zgodne z wartościami konstytucyjnymi byłoby ukaranie osoby, której czyn spełnia znamiona wykroczenia i przestępstwa, wyłącznie za wykroczenie, a następnie umorzenie postępowania karnego (zob. S. Waltoś, *Kolizja postępowania karnego i karno-administracyjnego*, „Palestra” nr 12/1961, s. 27). Albowiem to właśnie przeprowadzenie postępowania karnego umożliwiłoby pełną ocenę kryminalnej zawartości czynu sprawcy, w szczególności ocenę znamion o większym ciężarze gatunkowym, które wynikają z prawa karnego materialnego. Prokurator Generalny trafnie wskazał, że w praktyce orzeczniczej sądu ocena zbiegu wykroczenia z przestępstwem, jako zbiegu pozornego (pomijalnego), może mieć zastosowanie tylko wówczas, gdy w pierwszej kolejności sąd orzeka w sprawie o przestępstwo (zob. s. 46-47 stanowiska Prokuratora Generalnego).

Uczestnicy postępowania zdają się również nie zauważać, że w wypadku zbiegu wykroczenia z przestępstwem, z uwagi na specyfikę postępowania wykroczeniowego (dawniej karno-administracyjnego), między innymi możliwość szybszej reakcji, z reguły najpierw dojdzie do prawomocnego ukarania za wykroczenie, tak jak miało to miejsce w sprawach, na tle których zadano pytania prawne. Ukazanie za wykroczenie przed zakończeniem a nawet przed wszczęciem postępowania karnego może być również skutkiem „pomyłki” w stosowaniu prawa. Z wyjaśnień przedstawionych Trybunałowi przez Zastępcę Głównego Inspektora Pracy (zob. cz. I, pkt 4 uzasadnienia) wynika, że „układ procesowy” w sprawach toczących się przed sądami pytającymi, a w szczególności Sądem Rejonowym dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi, jest dość reprezentatywny dla tego typu zdarzeń prawnych. Jak wskazał Zastępca Głównego Inspektora Pracy, w razie stwierdzenia wypadku przy pracy, będącego skutkiem naruszenia przepisów lub zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, inspektorzy pracy na ogół nie stosują reguły kolizyjnej zbiegu pozornego i nakładają mandat karny lub kierują do sądu wnioski o ukaranie za wykroczenie z art. 283 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.), niezależnie od tego, czy stwierdzony czyn wypełnia również znamiona przestępstwa z art. 220 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.).

Trybunał stwierdził, że z konstytucyjnego punktu widzenia stanowisko uczestników postępowania o zasadności umorzenia postępowań karnych w sprawach toczących się przed sądami pytającymi prowadziło do szczególnie trudnych do zaakceptowania skutków w sprawie rozpoznawanej przez Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi. W tym wypadku umorzenie postępowania karnego oznaczałoby, że dyrektor zakładu pracy, któremu zarzucono, iż będąc odpowiedzialnym za bezpieczeństwo i higienę pracy, nie dopełnił wynikającego stąd obowiązku i przez to naraził pracownika na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu oraz nieumyślnie spowodował śmierć pracownika, tj. przestępstwo z art. 220 § 1 i art. 155 w związku z art. 11 § 2 k.k., uniknąłby odpowiedzialności karnej wskutek nałożenia na niego – jak twierdzi Prokurator Generalny w wyniku „pomyłki” – grzywny za wykroczenie.

Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że w polskim porządku prawnym praca oraz warunki jej wykonywania uzyskały szczególny status konstytucyjny. Dobro w postaci pracy wymienione zostało we wstępie do Konstytucji. Art. 24 Konstytucji, zamieszczony w jej Rozdziale I („Rzeczpospolita”), przewiduje, że praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, a państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy. Należy również wskazać art. 66 ust. 1 Konstytucji, który statuuje indywidualne prawo podmiotowe do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Urzeczywistnienie powyższych norm konstytucyjnych wymaga nie tylko wprowadzenia odpowiednich regulacji z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, lecz także zapewnienia skutecznych (a nie jedynie teoretycznych) procedur pozwalających na egzekwowanie rodzaju odpowiedzialności adekwatnego do istoty naruszonego dobra.

Stan faktyczny i prawny sprawy toczącej się przed Sądem Rejonowym dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi dowodzi, że wywodzące się z nauki prawa karnego reguły kolizyjne pozornego i realnego zbiegu przestępstwa z wykroczeniem nie są wystarczające, żeby w praktyce zapewnić adekwatną reakcję państwa urzeczywistniającą zasady sprawiedliwości społecznej. Praktyka stosowania obowiązujących regulacji, przewidujących odpowiedzialność karną oraz wykroczeniową za naruszenie przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, świadczy o występowaniu w systemie prawa poważnych luk i uchybień, których nie można zaakceptować w świetle konstytucyjnej zasady ochrony pracy. Ten stan rzeczy znajduje potwierdzenie w wyjaśnieniach Zastępcy Głównego Inspektora Pracy, a także w uzasadnieniach przedstawionych Trybunałowi pytań prawnych, w których sądy nie



zajął jednoznaczne stanowisko co do rodzajów zbiegów i ich skutków prawnych w toczących się przed nimi sprawach.

3.6. Podsumowując, z uwagi na niespełnienie wymagań pytania prawnego Trybunał Konstytucyjny uznał, że w niniejszej sprawie wystąpiła nieusuwalna przeszkoda dla dalszego prowadzenia postępowania konstytucyjnego. Wobec tego Trybunał zobligowany jest do umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 24

### **POSTANOWIENIE** z dnia 19 lutego 2014 r. **Sygn. akt SK 52/13**

#### **Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak  
Wojciech Hermeliński  
Leon Kieres  
Marek Zubik – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 lutego 2014 r., skargi konstytucyjnej R.G. o zbadanie zgodności:

art. 14 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. Nr 144, poz. 1204) z art. 2, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 8 ust. 1 i 2 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),

p o s t a n a w i a:

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

#### UZASADNIENIE

### I

1. W skardze konstytucyjnej z 11 stycznia 2013 r. R.G. (dalej: skarżący) wniósł o zbadanie zgodności art. 14 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. Nr 144, poz. 1204; dalej: ustawa o świadczeniu usług) z art. 2, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 8 ust. 1 i 2 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; dalej: Konwencja).

1.2. Zaskarżony przepis ma następującą treść:

„1. Nie ponosi odpowiedzialności za przechowywane dane ten, kto udostępniając zasoby systemu teleinformatycznego w celu przechowywania danych przez usługobiorcę nie wie o bezprawnym charakterze danych lub związanej z nimi działalności, a w razie otrzymania urzędowego zawiadomienia lub uzyskania wiarygodnej

wiadomości o bezprawnym charakterze danych lub związanej z nimi działalności niezwłocznie uniemożliwił dostęp do tych danych.

2. Usługodawca, który otrzymał urzędowe zawiadomienie o bezprawnym charakterze przechowywanych danych dostarczonych przez usługobiorcę i uniemożliwił dostęp do tych danych, nie ponosi odpowiedzialności względem tego usługobiorcy za szkodę powstałą w wyniku uniemożliwienia dostępu do tych danych.

3. Usługodawca, który uzyskał wiarygodną wiadomość o bezprawnym charakterze przechowywanych danych dostarczonych przez usługobiorcę i uniemożliwił dostęp do tych danych, nie odpowiada względem tego usługobiorcy za szkodę powstałą w wyniku uniemożliwienia dostępu do tych danych, jeżeli niezwłocznie zawiadomił usługobiorcę o zamiarze uniemożliwienia do nich dostępu.

4. Przepisów ust. 1-3 nie stosuje się, jeżeli usługodawca przejął kontrolę nad usługobiorcą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów”.

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

Skarżący wystąpił z powództwem przeciwko wydawcy gazety internetowej, domagając się usunięcia komentarzy internautów naruszających jego dobra osobiste, zamieszczonych przez internautów na stronie internetowej administrowanej przez pozwanego, w terminie 7 dni od daty uprawomocnienia się wyroku. Skarżący wniósł również o zobowiązanie pozwanego do opublikowania przeprosin oraz o zasądzenie zadośćuczynienia pieniężnego za naruszenie dóbr osobistych. Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z 20 października 2011 r., oddalił powództwo. Od powyższego wyroku skarżący wniósł apelację, oddaloną następnie wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 11 października 2012 r. W ocenie sądu odwoławczego komentarze zamieszczone pod artykułem opublikowanym na portalu internetowym przez anonimowych internautów nie stanowiły – w odróżnieniu od samego artykułu – materiału prasowego. Nie wymagają zatem one zgody administratora tego portalu ani redakcji na ich publikację. Z tych powodów nie mają zastosowania w tej sprawie przepisy prawa prasowego.

1.4. Zdaniem skarżącego przyjęta w orzecznictwie sądowym wykładnia art. 14 ustawy o świadczeniu usług, stosownie do której wydawca prasy elektronicznej może zwolnić się od odpowiedzialności za naruszenie dóbr osobistych, spowodowane umieszczeniem komentarzy przez internautów na stronach gazety elektronicznej, ogranicza w sposób nieproporcjonalny prawo do ochrony czci i dobrego imienia, wynikające z art. 47 Konstytucji i art. 8 Konwencji. Ponadto zakwestionowany przepis – w zakresie, w jakim przewiduje odmienny od przepisów ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, ze zm.; dalej: prawo prasowe) oraz przepisów kodeksu cywilnego standard odpowiedzialności odszkodowawczej za naruszenie dóbr osobistych – ma być niezgodny z art. 2 Konstytucji. Ograniczenie odpowiedzialności ma polegać na tym, że nie powstaje ona z chwilą zamieszczenia na administrowanej przez niego stronie treści naruszających dobra osobiste, a dopiero wtedy, gdy administrator strony internetowej dostanie wiadomość o treściach mogących naruszać dobra osobiste i pod warunkiem, że niezwłocznie ich nie zablokuje.

Jak wyjaśniono w skardze konstytucyjnej, przyczyną naruszenia konstytucyjnych praw skarżącego nie jest bezpośrednio treść art. 14 ustawy o świadczeniu usług, ale jego wykładnia ukształtowana w orzecznictwie sądowym, która uznaje ten przepis za *lex specialis* względem art. 24 k.c. i art. 37 oraz art. 38 prawa prasowego. Taka wykładnia oznaczać ma przyzwolenie organów władzy publicznej na naruszenia dóbr osobistych jednostek i niczym nieuzasadnione zróżnicowanie standardu ochrony czci i dobrego imienia, w zależności od tego, czy naruszenie dóbr osobistych ma miejsce w tradycyjnej prasie, czy w prasie elektronicznej.

Zdaniem skarżącego przepis zastosowany przez sądy w jego sprawie nie może mieć zastosowania do prezentowania komentarzy internautów pod artykułami prasowymi. Ustawa o świadczeniu usług ma zastosowanie w szczególności do sfery obrotu gospodarczego oraz wymiany informacji przez Internet. Sądy błędnie nie uznają komentarzy zamieszczanych pod materiałami prasowymi publikowanymi na portalach internetowych za listy do redakcji, za które odpowiedzialność ponosi wydawca na zasadach określonych w prawie prasowym.

Niezależnie od powyższych uwag, przyjęcie zróżnicowanych standardów ochrony czci i dobrego imienia oraz godności osobistej jednostek – w zależności od tego, czy naruszenie dóbr osobistych nastąpiło w prasie, czy Internecie – stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa do ochrony życia prywatnego i rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz narusza standardy demokratycznego państwa prawa.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 31 stycznia 2014 r. wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na nie dopuszczalność wydania wyroku. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna może zostać wniesiona po wyczerpaniu przewidzianych środków prawnych, w sytuacji gdy sąd lub inny organ

władzy publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że wyrokiem z 10 stycznia 2014 r. Sąd Najwyższy uwzględnił skargę kasacyjną skarżącego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie i przekazał temu sądowi sprawę do ponownego rozpoznania. Odwołując się do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, należy przyjąć, że z chwilą uwzględnienia przez Sąd Najwyższy skargi kasacyjnej i uchylenia wyroku sądu drugiej instancji oraz przekazania sprawy temu sądowi do ponownego rozpoznania, ostateczne orzeczenie – jakim w sprawie cywilnej jest wyrok sądu odwoławczego – utraciło walor ostatecznego rozstrzygnięcia, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 46 ustawy o TK. Wskazany przez skarżącego wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 11 października 2012 r. nie kształtuje już ostatecznie jego sytuacji prawnej. Z tego powodu postępowanie w sprawie powinno zostać umorzone.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 9 września 2013 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

4. Pismem z 16 stycznia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do pełnomocnika skarżącego o udzielenie wyjaśnień, czy w sprawie leżącej u podstaw wniesienia do TK skargi konstytucyjnej została wniesiona skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego, a jeśli tak, to w jaki sposób została rozstrzygnięta przez SN. Trybunał zwrócił się również z prośbą o przesłanie kopii wyroku Sądu Najwyższego, jeśli został wydany w sprawie.

W odpowiedzi z 30 stycznia 2014 r. pełnomocnik skarżącego przesłała kopię wyroku SN z 10 stycznia 2014 r. o sygn. akt I CSK 128/13, uchylającego wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 11 października 2012 r. o sygn. akt VI ACa 2/12 oraz przekazującego sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. Jednocześnie wniosła o zawieszenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie jej mocodawcy, do czasu ponownego rozstrzygnięcia sprawy przez Sąd Apelacyjny w Warszawie. Jeżeli Sąd Apelacyjny zmieni wyrok sądu pierwszej instancji w ten sposób, że uwzględni powództwo – skarga konstytucyjna stanie się wtedy bezprzedmiotowa. Jeśli zaś ponownie oddali apelację – wniesiona skarga konstytucyjna będzie zasługiwała na rozpoznanie.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przesłanki wniesienia i merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej są uregulowane przede wszystkim w art. 79 ust. 1 Konstytucji i uszczegółowione w art. 46 i art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Niespełnienie któregokolwiek z wymagań określonych w tych przepisach – po ich stwierdzeniu na etapie merytorycznego rozpoznania skargi – obliguje TK do umorzenia postępowania. Jednocześnie należy podkreślić, że Trybunał na każdym etapie postępowania jest zobowiązany sprawdzać, czy nie zaistniała któraś z ujemnych przesłanek procesowych. Trybunał rozpoznający merytorycznie sprawę nie jest związany stanowiskiem zajęтым w postanowieniu lub zarządzeniu Trybunału, wydanym w ramach wstępnego rozpoznania (zob. np. postanowienia TK z: 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51, cz. II, pkt 1; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98, cz. II, pkt 1; 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94, cz. II, pkt 2).

2. Jednym z podstawowych wymagań dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest to, by była ona wniesiona po wydaniu ostatecznego orzeczenia o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji na podstawie zakwestionowanego przepisu.

„Orzeczeniem ostatecznym” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 ustawy o TK jest rozstrzygnięcie, co do którego nie przysługuje już żaden zwyczajny środek zaskarżenia. W postępowaniu cywilnym walor ostateczności przypisywany jest orzeczeniom sądu drugiej instancji.

3. W niniejszej sprawie skarżący wskazał jako ostateczne orzeczenie o jego konstytucyjnych wolnościach i prawach wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 11 października 2012 r. (sygn. akt VI ACa 2/12). Wyrok ten został uchylony, a sprawa została przekazana Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania wskutek uwzględnienia przez Sąd Najwyższy skargi kasacyjnej wniesionej przez skarżącego (wyrok z 10 stycznia 2014 r., sygn. akt I CSK 128/13).

4. W sytuacji gdy Sąd Najwyższy – w związku z uwzględnieniem skargi kasacyjnej – uchylił rozstrzygnięcie sądu drugiej instancji i przekazał temu sądowi sprawę do ponownego rozpoznania, orzeczenie dotąd kształtujące sytuację prawną wnoszącego skargę konstytucyjną traci walor ostateczności. Ponowne rozpoznanie oznacza, że sprawa skarżącego zostanie jeszcze raz rozstrzygnięta przez Sąd Apelacyjny. Postępowanie przed sądem, któremu SN przekazał sprawę do ponownego rozpoznania, nie jest jednak nowym postępowaniem, ale jest kontynuacją dotychczasowego postępowania z obligatoryjnym uwzględnieniem wskazówek SN (zob. K. Piasecki, uwaga 10 do art. 398<sup>15</sup> [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom II. Komentarz do artykułów 367-505*<sup>37</sup>, red. K. Piasecki, Warszawa 2010). Przekazanie sprawy sądowi niższej instancji do ponownego rozpoznania pociąga za sobą, na podstawie art. 398<sup>20</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101) związanie tego sądu wykładnią prawa dokonaną przez SN. Sąd Apelacyjny zbada tym samym raz jeszcze zarzuty sformułowane przez skarżącego w apelacji i ponownie przesądzi o zasadności argumentacji skarżącego, uwzględniając wszakże ocenę prawną SN.

5. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 11 października 2012 r. wyłącznie tymczasowo ukształtował sytuację prawną skarżącego. Jednocześnie Trybunał stwierdził brak spełnienia podstawowej przesłanki, od której zależy dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej. Wydanie orzeczenia w sprawie jest w tej sytuacji niedopuszczalne, co stanowi przyczynę umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

6. Trybunał Konstytucyjny uznał ponadto, że nie ma żadnych podstaw do zawieszenia postępowania w niniejszej sprawie do czasu wydania orzeczenia przez Sąd Apelacyjny w Warszawie na skutek przekazania mu przez Sąd Najwyższy sprawy do ponownego rozpoznania.

Umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie stoi na przeszkodzie ewentualnemu ponownemu złożeniu przez skarżącego skargi konstytucyjnej. Może to jednak nastąpić wyłącznie po uzyskaniu – w wyniku ponownego rozpatrzenia jego sprawy przez Sąd Apelacyjny – nowego rozstrzygnięcia, któremu będzie można przypisać walor ostateczności w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 25

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 26 lutego 2014 r.  
**Sygn. akt K 52/12**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 lutego 2014 r., wniosku Rady Miejskiej Inowrocławia o zbadanie zgodności:

- 1) art. 6d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391, ze zm.), dodanego ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897, ze zm.), w zakresie, w jakim nakłada na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta obowiązek zorganizowania przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów,
- 2) art. 6e ustawy powołanej w punkcie 1 z 13 września 1996 r., dodanego ustawą powołaną w punkcie 1 z 1 lipca 2011 r.  
– z art. 2, art. 9, art. 16 ust. 2, art. 91 ust. 3, art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, 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.**

**UZASADNIENIE****I**

1. Rada Miejska Inowrocławia, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji oraz art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), zgodnie z uchwałą nr XXIV/336/2012, wniosła 27 września 2012 r. wniosek o stwierdzenie, że:

1) art. 6d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391, ze zm.; dalej: ustawa o utrzymaniu czystości.), dodany ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897, ze zm.; dalej: ustawa z 1 lipca 2011 r.), w zakresie, w jakim nakłada na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta obowiązek

zorganizowania przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów,

2) art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości dodany ustawą z 1 lipca 2011 r.,

– są niezgodne z art. 2, art. 9, art. 16 ust. 2, art. 91 ust. 3, art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL).

Zakres zaskarżenia art. 6d ustawy o utrzymaniu czystości, dodanego na podstawie art. 1 pkt 11 ustawy z 1 lipca 2011 r., odpowiada treści ujętej w art. 6d ust. 1, który przewiduje: „Wójt, burmistrz lub prezydenta miasta jest obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c, albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów”.

Art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości stanowi: „Spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1”.

W uzasadnieniu uchwały nr XXIV/336/2012 Rada Miejska Inowrocławia wykazała, że zakwestionowane przepisy dotyczą spraw objętych jej zakresem działania.

1.1. Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Zdaniem wnioskodawcy, zakwestionowane przepisy wprowadziły ograniczenie „możliwych sposobów realizacji przez gminę jej zadań własnych”, określonych w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym) oraz w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236; dalej: u.g.k.). Również w świetle ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych), zadania własne jednostki samorządu terytorialnego, m.in. w zakresie utrzymania czystości i porządku, mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe (art. 14 pkt 3 tej ustawy).

Wnioskodawca podkreślił, że w systemie prawa polskiego, w zakresie gospodarki komunalnej prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego, jest honorowana zasada autonomii w zakresie określania sposobu wykonywania zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Źródła tej zasady należy upatrywać w art. 16 ust. 2, art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji; normy te są gwarancją samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Wnioskodawca w swojej argumentacji odwołał się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zasady samodzielności samorządu terytorialnego. Ponadto wskazał, że wolność wyboru trybu realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej podkreśla ugruntowane orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i doktryna prawna.

Nawiązując do tych poglądów, wnioskodawca stwierdził, że art. 6d ustawy o utrzymaniu czystości w zakresie, w jakim nakłada na organy wykonawcze gmin obowiązek organizowania przetargów, oraz art. 6e tej ustawy naruszają konstytucyjną zasadę samodzielności gminy. Na skutek wejścia w życie zakwestionowanych przepisów, gminy – w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi – *de facto* zostały pozbawione możliwości skorzystania z istotnych form prowadzenia gospodarki komunalnej, jakimi są samorządowe zakłady budżetowe i handlowe spółki kapitałowe. Wymóg przeprowadzania przetargów uszczupla zatem przysługujące gminom prawo wyłączności w realizowaniu obowiązkowego zadania własnego.

W opinii wnioskodawcy, ustawodawca – w odniesieniu do art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości – postąpił w sposób nieuprawniony zasadą *lex specialis derogat legi generali*, gdyż ustawa o samorządzie gminnym – z uwagi na jej ustrojowy charakter – nie jest aktem równorzędnym z ustawą o utrzymaniu czystości, a ponadto nie można zasadnie przyjąć, że stopień szczegółowości art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości jest większy od stopnia szczegółowości art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

1.2. Zdaniem wnioskodawcy, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, art. 6d ustawy o utrzymaniu czystości, w zakwestionowanym zakresie, oraz art. 6e tej ustawy naruszają konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a w szczególności wynikające z niej zasady proporcjonalności i racjonalności.

Przyjęte w zakwestionowanych przepisach rozwiązania nie są konieczne dla realizacji celów ustawy z 1 lipca 2011 r. (zob. uzasadnienie projektu – druk sejmowy nr 3670/VI kadencja), a ograniczenia samodzielności gmin nie usprawiedliwia żadna z przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pełną realizację celów wymienionych w uzasadnieniu projektu ustawy z 1 lipca 2011 r. gwarantuje zarówno wykonanie przez gminy omawianych zadań w formach określonych w art. 2 u.g.k., jak i zawarcie umowy z innym, organizacyjnie niepowiązanym z gminą, podmiotem wyłonionym w drodze przetargu.

Wnioskodawca wyraził przy tym obawę, że eliminacja spółek komunalnych z rynku, może doprowadzić w przyszłości do podnoszenia przez firmy zewnętrzne cen swoich usług, a to grozi niepewnością sytuacji adresatów ustawy o utrzymaniu czystości.

Zdaniem Rady Miejskiej Inowrocławia, nie można przyjąć, że ustawodawca, spośród możliwych środków oddziaływania, wybrał środki najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym, niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Tym samym nie została zachowana właściwa proporcja między efektami stosowania tych przepisów a ciężarami, bądź niedogodnościami, wynikającymi z nich dla obywateli.

Wprowadzenie obowiązkowych przetargów w celu realizacji wyłącznie jednego z zadań, mieszczących się w szerokim wachlarzu obowiązkowych zadań własnych gminy z zakresu utrzymania czystości i porządku na jej terytorium, wnioskodawca ocenił jako całkowicie nieracjonalne i godzące w zasadę demokratycznego państwa prawnego.

1.3. Wnioskodawca zarzucił również naruszenie zasady dostatecznej określoności przepisów (art. 2 Konstytucji), wskazując niespójność art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości (zgodnie z tym przepisem gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych) i art. 6d ustawy o utrzymaniu czystości, na mocy którego ustawodawca narzucił obowiązek przeprowadzania przetargów. Jednocześnie rozwiązania prawne przyjęte w kwestionowanych przepisach pozostają w oczywistej sprzeczności z zasadą wynikającą z ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.; dalej: p.z.p.), wskazującą, że gmina, wykonując zadania własne z zakresu gospodarki komunalnej za pomocą spółki prawa handlowego utworzonej przez tę gminę, nie stosuje przepisów p.z.p. Zasada ta tym bardziej ma zastosowanie do samorządowych zakładów budżetowych gmin.

1.4. Wprowadzone przez ustawodawcę istotne ograniczenie zasady autonomii w zakresie określania sposobu wykonywania zadań publicznych pozostaje również w sprzeczności z art. 4 ust. 2 EKSL. Treść tego przepisu, wyrażającego zasadę pełnej swobody działania społeczności lokalnej w każdej sprawie niewyłączonej z jej kompetencji lub niewchodzącej w zakres kompetencji innych organów władzy, należy interpretować przez pryzmat preambuły tego aktu. Kwestionowane przepisy – w ocenie wnioskodawcy – pozbawiają gminy autonomii w zakresie sposobów wykonywania swoich kompetencji.

1.5. W ocenie wnioskodawcy, wyłączenie zasady powierzania realizacji zadania własnego utworzonym przez gminę spółkom komunalnym (bez obowiązku stosowania procedur zamówień publicznych), pozostaje w oczywistej sprzeczności z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: Trybunał Sprawiedliwości lub TSUE), dotyczącym zamówień *in house*. Wprowadzenie zakwestionowanych przepisów jest sprzeczne z prawem stanowionym przez organizację międzynarodową, które to prawo ma pierwszeństwo przed ustawami krajowymi obowiązującymi na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji).

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 23 maja 2013 r. zajął stanowisko w imieniu Sejmu, wnosząc jednocześnie o stwierdzenie, że art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 2, art. 16 ust. 2, art. 165, art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 EKSL i nie są niezgodne z art. 91 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Na wstępie pisma Marszałek Sejmu rozważył kwestię dopuszczalności badania zgodności art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości z art. 9, art. 31 ust. 3 i art. 91 ust. 3 Konstytucji oraz z zasadą dostatecznej określoności przepisów prawnych wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

2.1.1. W opinii Sejmu, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości z art. 9 Konstytucji powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Akceptując dopuszczalność merytorycznego orzekania względem zarzutu naruszenia art. 9 Konstytucji, z uwzględnieniem argumentacji go popierającej, Trybunał Konstytucyjny musiałby najpierw dokonać interpretacji postanowień dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. Urz. UE L 134 z 30.04.2004, s. 114; dalej: dyrektywa 2004/18/WE), aby następnie ustalić, czy zakwestionowane przepisy

ustawowe są z nią zgodne. W takiej jednak sytuacji sąd konstytucyjny przyjąłby ewidentnie funkcję interpretatora prawa Unii Europejskiej, która traktatowo została zastrzeżona na rzecz TSUE (art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; dalej: TFUE).

2.1.2. Sejm wyraził również wątpliwość co do adekwatności art. 91 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli kwestionowanej regulacji. W opinii Sejmu, zaskarżone przepisy nie wkraczają w materię normowaną przez art. 91 ust. 3 Konstytucji i w związku z tym nie są niezgodne z art. 91 ust. 3 Konstytucji.

Jednocześnie Sejm odniósł się merytorycznie do zarzutu niezgodności zakwestionowanych przepisów z prawem Unii Europejskiej. Na podstawie analizy orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, Sejm podniósł, że wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, obowiązek wyłączenia zastosowania procedur przetargowych w sytuacji, gdy zlecającym jest jednostka samorządu terytorialnego, a wykonawcą spółka komunalna, nie znajduje podstaw w prawie unijnym (por. art. 10-18 dyrektywy 2004/18/WE). Wnioskodawca nie uwzględnił tego, że powołane wyroki TSUE zapadły w wyniku pytań prejudycjalnych sądów krajowych, których treścią były wątpliwości dotyczące wykładni postanowień prawa unijnego związane ze stosowaniem przepisów krajowych, w których państwa członkowskie przewidziały wyjątki od obowiązku powierzania przez jednostki samorządu terytorialnego zamówień publicznych, w trybie przepisów o zamówieniach publicznych, jednostkom przez nie utworzonym. Trybunał Sprawiedliwości, rozstrzygając *a casu ad casum*, uznał, że przepisy unijne nie stoją na przeszkodzie (ale też nie wymagają, *sic!*), aby przepisy prawa krajowego umożliwiały jednostkom samorządu terytorialnego bezprzetargowe powierzanie realizacji zadań komunalnych jednostkom organizacyjnym przez nie utworzonym. Z tego względu trudno uznać, że zaskarżone przepisy, przewidując obowiązkowy tryb przetargowy dla wszystkich spółek (także komunalnych), są sprzeczne z przepisami prawa Unii Europejskiej.

2.1.3. Sejm, przyjmując, że wzorcem kontroli uczyniono również art. 31 ust. 3 Konstytucji, wniósł o umorzenie postępowania w zakresie kontroli zgodności art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości z tym przepisem, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Sejm zwrócił uwagę, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, art. 31 ust. 3 Konstytucji wyznacza przede wszystkim granice ingerencji w konkretne prawa i wolności człowieka i obywatela. Zastrzegł przy tym, że brak możliwości badania zakwestionowanej w niniejszej sprawie regulacji z perspektywy art. 31 ust. 3 Konstytucji nie wyłącza możliwości kontroli ingerencji ustawodawcy w samodzielność gminy w świetle zasady proporcjonalności wynikającej z art. 2 Konstytucji.

2.1.4. Sejm stwierdził ponadto, że istnieją uzasadnione wątpliwości co do dopuszczalności merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny zarzutu naruszenia zasady określoności, wynikającej z art. 2 Konstytucji. W istocie wnioskodawca zakwestionował brak koherencji między przepisami ustawy o utrzymaniu czystości, a więc „sprzeczność poziomą” zachodzącą w obrębie regulacji ustawowej. Tego rodzaju zarzut pozostaje poza zakresem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Postępowanie w tym zakresie podlega zatem umorzeniu ze względu na niedopuszczalność orzekania.

2.2. W dalszej części pisma Sejm odniósł się do zarzutu naruszenia zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 2, art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 EKSL) i proporcjonalności jej ograniczenia (art. 2 Konstytucji). Przede wszystkim Sejm, na podstawie analizy założeń do projektu ustawy z 1 lipca 2011 r. oraz przebiegu prac legislacyjnych, podkreślił, że przyjęcie nowelizacji zawierającej zakwestionowaną regulację stanowiło swoisty kompromis społeczny między stroną rządową, samorządową i przedsiębiorcami.

2.2.1. Odnosząc się bezpośrednio do podstawowego problemu konstytucyjnego, Marszałek Sejmu zgodził się, że ustawodawca, przez wprowadzenie zakwestionowanej regulacji, ograniczył samodzielność gminy (w zakresie swobody kreowania warunków realizacji zadania własnego), jednakże ocenę konstytucyjności zaskarżonych przepisów Sejm uzależnił od wyniku testu proporcjonalności.

2.2.2. Sejm przede wszystkim stwierdził, że oceniana regulacja spełnia przesłankę formalną dopuszczalności ograniczenia samodzielności gminy. Ponadto wskazał, że ustawodawca zastrzegł sobie możliwość ograniczenia swobody wyboru sposobu i form prowadzenia gospodarki komunalnej przez organy stanowiące samorządu terytorialnego, stanowiąc w art. 4 ust. 1 u.g.k., że swoboda taka przysługuje, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

Następnie Sejm rozważył, czy ograniczenie samodzielności jest uzasadnione w innych wartościach konstytucyjnych oraz czy jest proporcjonalne w ujęciu wąskim (nie może wykraczać poza granice niezbędne dla ochrony interesu publicznego). W tym kontekście Sejm przypomniał, że podstawowym celem, jaki przyświecał ustawodawcy, była ochrona konstytucyjnej zasady gospodarki rynkowej i opartej na niej wolnej, uczciwej konkurencji (art. 20 Konstytucji). Zdaniem Marszałka Sejmu, art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości służą ochronie tych wartości konstytucyjnych.



Sejm, dokonując oceny zaskarżonych przepisów z perspektywy zasady proporcjonalności *sensu stricto*, nie podzielił opinii wnioskodawcy o nadmiernej ingerencji ustawodawcy w samodzielność gminy. W opinii Sejmu, o nieproporcjonalnym – w stosunku do celu ustawy – charakterze regulacji nie mogą świadczyć niepożądane „skutki uboczne”, które ewentualnie mogą wystąpić w przyszłości (likwidacja spółek gminnych, wzrost bezrobocia, ryzyko podniesienia cen przez spółki zewnętrzne).

2.2.3. Za przyjętym przez ustawodawcę systemem powierzania przez gminy zadania odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych przemawiają także, zdaniem Sejmu, argumenty odwołujące się do celu i charakteru opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w związku z konstytucyjną zasadą dyscypliny środków budżetowych, wywodzoną z art. 216 ust. 1 Konstytucji. Skoro zadaniem własnym gminy jest organizowanie systemu gospodarowania odpadami i w tym celu do jej budżetu wpływają środki pochodzące z opłat za gospodarowanie opłatami komunalnymi, gmina, zlecając odbiór i zagospodarowanie odpadów finansowanych ze środków publicznych, ma obowiązek respektować zasadę wynikającą z art. 43 ustawy o finansach publicznych, tj. zasadę powszechności dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, której odpowiada treść normatywna art. 2 pkt 11 p.z.p.

Konkludując, Sejm uznał, że art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 2, art. 16 ust. 2, art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 EKSL.

2.3. Zważywszy na tożsamość przedmiotu oraz wzorców kontroli konstytucyjności, Sejm zwrócił się o wystąpienie z wnioskiem do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o zarządzenie na podstawie § 27 załącznika do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 72, poz. 720) połączenia niniejszej sprawy ze sprawą o sygn. K 17/12, celem ich łącznego rozpatrzenia.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 6 czerwca 2013 r. zajął następujące stanowisko:

1) art. 6d i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 2, art. 16 ust. 2, art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 EKSL,

2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności orzekania.

3.1. Na wstępie swoich rozważań, Prokurator Generalny podkreślił, że wprowadzone ustawą z 1 lipca 2011 r. zmiany w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi, polegające na obligatoryjnym przejściu przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych, stanowią pewne ograniczenie samodzielności gmin w sferze planowania i finansowania usług publicznych w sektorze gospodarki odpadami, ale jednocześnie służą wypełnieniu tego rodzaju zadań publicznych, które są ważne nie tylko z punktu widzenia osiągnięcia celów ogólnospołecznych w zakresie ochrony środowiska naturalnego i stanu sanitarnego kraju, ale przede wszystkim służą zaspokajaniu bieżących potrzeb konkretnej wspólnoty samorządowej. Prokurator Generalny, analizując poszczególne regulacje znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości, uznał, że przekazanie pełnej kontroli nad organizacją rynku gospodarki odpadami samorządom terytorialnym prowadzi w istocie do rozszerzenia możliwości realizacji przez te jednostki ich zadań własnych w tym obszarze gospodarki komunalnej (w zakresie utrzymania czystości i porządku mieści się niewątpliwie problematyka gospodarki odpadowej).

3.2. Prokurator Generalny odniósł się szczegółowo do problemu zgodności art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości z zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie wzorców kontroli wynikających z art. 16 ust. 2, art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 EKSL, a także w relacji do proporcjonalności ograniczenia tejże samodzielności, w kontekście wskazanego w *petitum* wniosku art. 2 ustawy zasadniczej (a po części w zakresie kreującego w sposób uszczegółowiony tę zasadę art. 31 ust. 3 Konstytucji, o czym wnioskodawca wspominał jedynie w uzasadnieniu wniosku).

3.2.1. Prokurator Generalny rozważył, czy pozbawienie gmin prawa do samodzielnego wykonania zadania własnego w zakresie zagospodarowania odpadów, przez wyłączenie możliwości zlecenia odbioru odpadów komunalnych utworzonym przez nie spółkom komunalnym w trybie bezprzetargowym, było dopuszczalne.

Prokurator Generalny wskazał, że istotą systemu gospodarki odpadami wprowadzonego ustawą z 1 lipca 2011 r. jest przejście przez gminy władztwa nad odpadami komunalnymi. Uwzględniając to, że rynek odpadów komunalnych należał po części do sektora prywatnego, a po części do sektora publicznego, ustawodawca, kierując się zasadami gospodarki rynkowej i wolnej konkurencji na równych zasadach, postanowił „zrekompensować”

podmiotom prywatnym działającym do tej pory na rynku skutek wejścia w życie nowego systemu i skonstruował mechanizm konkurencyjnego powierzania przez gminy zadania publicznego w analizowanym zakresie. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie służy ochronie konstytucyjnej zasady gospodarki rynkowej i opartej na niej wolnej, uczciwej konkurencji (art. 20 Konstytucji), a przy tym uwzględnia regułę wolnej przedsiębiorczości na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej.

W ocenie Prokuratora Generalnego, normę wynikającą z zakwestionowanych regulacji uznać należy za zapewniającą osiągnięcie skutku w postaci dochowania zasad konkurencji na rynku usług związanych z sektorem gospodarki odpadami komunalnymi. Nie sposób zatem podzielić zarzutu wnioskodawcy o nadmiernej ingerencji ustawodawcy w samodzielność gminy.

3.2.2. Na potwierdzenie tej konkluzji Prokurator Generalny wskazał dodatkowe argumenty. Zaznaczył, że obowiązek przeprowadzenia przetargu dotyczy tylko wyłonienia odbiorcy odpadów od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6d ust. 1 w związku z art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości). Ponadto gmina, organizując przetarg, może dokonać samodzielnego wyboru, czy przetarg będzie dotyczył jedynie odbioru, czy też jednocześnie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. W tym aspekcie, gmina ma także pełną dowolność kształtowania gospodarki odpadami na jej terytorium. Z przyjętych rozwiązań nie wynika też nakaz likwidacji samorządowych zakładów budżetowych. Zakłady te mogą na zasadach ogólnych wykonywać pozostałe zadania gminy mieszczące się w zakresie regulacji ustawy o utrzymaniu czystości, zaś spółka gminna, działając jako przedsiębiorca na rynku usług komunalnych, może na zasadach wolnorynkowych podjąć ryzyko związane z przystąpieniem do przetargu.

Konkludując, Prokurator Generalny stwierdził, że decyzja ustawodawcy w sprawie wyznaczenia w art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości sposobu realizacji zadania należącego do jednostki samorządu terytorialnego nie pociąga za sobą naruszenia gwarancji ochrony samodzielności gminy, w stopniu niespełniającym standardów konstytucyjnych. Należy zatem uznać, że art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 2, art. 16 ust. 2, art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 EKSL.

3.3. Prokurator Generalny stwierdził ponadto, że postępowanie w zakresie kontroli zakwestionowanych przepisów z art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (brak zależności między przedmiotem a wzorcem kontroli).

3.4. Zdaniem Prokuratora Generalnego, ze względów formalnych nie ma też podstaw do merytorycznego rozpoznania zarzutu uchybienia zasadzie dostatecznej określoności przepisów, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Sformułowany przez wnioskodawcę zarzut odnosi się nie do nieokreśloności przepisu, ale do braku poziomej zgodności między przepisami tej samej rangi, a to pozostaje poza zakresem kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

#### 4. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się o zajęcie stanowiska do Ministra Środowiska.

4.1. Minister Środowiska w piśmie z 16 maja 2013 r. zaznaczył przede wszystkim, że głównym celem zmian wprowadzonych na mocy ustawy z 1 lipca 2011 r. było zapewnienie realizacji w Polsce wymagań sformułowanych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. L 312 z 22.11.2008, s. 3-30) oraz dyrektywie Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. WE L 182 z 16.07.1999, s. 1, ze zm.). Zmiany były też związane z tym, że dotychczasowe regulacje w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi nie gwarantowały realizacji celów wskazanych w dyrektywach Unii Europejskiej. W ocenie Komisji Europejskiej, Polska znalazła się wśród krajów, które wymagają zdecydowanych zmian organizacyjnych i legislacyjnych w celu uporządkowania gospodarki odpadami komunalnymi, a przepisy ustawy o utrzymaniu czystości realizują rekomendacje KE. Przyjęte rozwiązanie legislacyjne ma uchronić Polskę przed niezrealizowaniem obowiązków wskazanych w dyrektywach oraz koniecznością poniesienia z tego tytułu sankcji finansowych na podstawie art. 260 TFUE.

4.2. Minister Środowiska przedstawił argumenty za wprowadzeniem do ustawy o utrzymaniu czystości art. 6d i art. 6e. Celem art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości jest zapewnienie, że przedsiębiorcy prywatni, którzy zostali pozbawieni rynku odbioru odpadów komunalnych, w wyniku przejęcia władztwa nad odpadami komunalnymi przez gminy, uzyskają dostęp do tego rynku w drodze konkurencyjnych przetargów, na warunkach określonych przez gminy. Celem zaś art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości jest zapewnienie, że gminy nie powierzą odbioru odpadów komunalnych wyłącznie własnym spółkom komunalnym z powołaniem się na doktrynę zamówień *in*

*house*. Zasada ta choć nie została bezpośrednio i wyraźnie wyrażona w stosunku do spółek z udziałem gminy w żadnym z przepisów p.z.p., to jest przyjęta w orzecnictwie sądowym oraz praktyce stosowania p.z.p. przez Urząd Zamówień Publicznych, w oparciu o orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Odstępstwo od stosowania procedur zamówień publicznych zostało wyraźnie wyrażone w art. 4 pkt 13 p.z.p. tylko w stosunku do instytucji gospodarki budżetowej, która przyjmuje zamówienie od organu władzy publicznej wykonującego funkcje organu założycielskiego tej instytucji.

Minister Środowiska podkreślił, że art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości dotyczy jedynie sytuacji, gdy gmina zleca gospodarowanie odpadami komunalnymi i finansuje to zadanie z pozyskanych przez nią środków publicznych z tytułu przymusowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W takim wypadku podmiot realizujący to zadanie ma być wybrany w drodze konkurencyjnego przetargu, co ma zapewnić równe traktowanie wszystkich przedsiębiorców działających na terenie gminy; bez żadnych przywilejów (zamówień *in house*) dla spółek, których udziałowcami są gminy. Zakwestionowane przepisy chronią zatem interesy w toku przedsiębiorców prywatnych aktualnie działających na rynku odbioru odpadów komunalnych i są zgodne z zasadami społecznej gospodarki rynkowej opartej na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej, oraz przyzwoitej legislacji.

4.3. Zdaniem Ministra Środowiska, wprowadzenie komunalizacji odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych bez kwestionowanych przepisów naruszyłoby zasady społecznej gospodarki rynkowej oraz zasady ograniczania wolności działalności gospodarczej jedynie ze względu na ważny interes publiczny. Zadaniem art. 6d oraz art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości jest wyważenie dwóch wartości: konieczności uczynienia odpowiedzialnym za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych podmiotu publicznego (gminy) oraz zagwarantowania w dziedzinie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych społecznej gospodarki rynkowej, opartej na wolności działalności gospodarczej oraz na własności prywatnej.

4.4. Minister Środowiska odniósł się również do zarzutu niezgodności art. 6d oraz art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości z przepisami prawa Unii Europejskiej, a w szczególności z dyrektywą 2004/18/WE, a przez to niezgodności z Konstytucją. Podkreślił, że państwa członkowskie nie są ograniczone zasadami wynikającymi z dyrektywy 2004/18/WE i mogą ustanawiać samodzielnie zasady zamawiania towarów, usług i robót budowlanych finansowanych ze środków publicznych. Zgodnie z motywem drugim do dyrektywy 2004/18/WE, udzielanie zamówień, na które w państwach członkowskich zawarte zostały umowy w imieniu państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów prawa publicznego, podlega poszanowaniu zasad TFUE, a w szczególności zasady swobody przepływu towarów, swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług, a także zasad, które się z nich wywodzą, takich jak: zasada równego traktowania, zasada niedyskryminacji, zasada wzajemnej uznawalności, zasada proporcjonalności oraz zasada przejrzystości. Ustawa o utrzymaniu czystości, nakazując gminom wydatkowanie środków publicznych przez konkurencyjne przetargi, nie tylko nie jest niezgodna z dyrektywą 2004/18/WE, a wręcz przeciwnie, realizuje cele tej dyrektywy.

W ocenie Ministra Środowiska, ustawę o utrzymaniu czystości, nakładającą obowiązek organizowania przetargów przez gminy na usługi wskazane w art. 6d tej ustawy, należy uznać za ustawę szczególną w stosunku do p.z.p. Biorąc pod uwagę powyższe, nie można uznać, że art. 6d i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości naruszają Konstytucję przez niezgodność z prawem Unii Europejskiej, skoro z prawa Unii Europejskiej jednoznacznie wynika, że państwa członkowskie mogą, poza zakresem dyrektywy 2004/18/WE, wprowadzać identyczne rozwiązania jak zawarte w prawie europejskim dotyczącym zamówień publicznych.

5. W piśmie z 21 czerwca 2013 r. Rada Miejska Inowrocławia podjęła polemikę ze stanowiskiem innych uczestników postępowania w kwestii dopuszczalności rozpoznania zarzutu niezgodności art. 6d i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości z art. 9, art. 91 ust. 3, art. 31 ust. 3 i art. 2 (w odniesieniu do podniesionego przez wnioskodawcę zarzutu naruszenia przez kwestionowane przepisy zasady przyzwoitej legislacji, w tym zasady dostatecznej określoności).

Wnioskodawca podkreślił, że zarzut niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji wiąże z naruszeniem dyrektywy 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniającej dyrektywę Rady 89/665/EWG i 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych (dalej: dyrektywa 2007/66/WE), która w punkcie 15 preambuły odwołuje się do legalnego zamówienia wewnętrznego (*in-house*) zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości.

W opinii wnioskodawcy, punkt 15 preambuły dyrektywy 2007/66/WE, wespół z kształtującym jego rozumienie orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, spełnia kryteria bezpośredniego stosowania, co jednoznacznie przesądza o jego normatywnym charakterze. A skoro tak, to uprawniony jest wniosek, że dla ustalenia, czy Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, a tym samym czy nie doszło do naruszenia art. 9 Konstytucji, dopuszczalna jest interpretacja przez Trybunał Konstytucyjny przepisów zawartych w punkcie 15 preambuły.

Wnioskodawca zakwestionował również zasadność stanowiska Sejmu w sprawie braku możliwości badania przez Trybunał Konstytucyjny zakwestionowanych we wniosku regulacji z perspektywy art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto Rada Miejska Inowrocławia podtrzymała w całości zarzut naruszenia przez ustawodawcę zasady dostatecznej określoności wywodzonej z art. 2 Konstytucji, podkreślając, że zakwestionowane przepisy ustawy o utrzymaniu czystości nie mogą być uznane za jasne i zrozumiałe dla adresatów; budzą wątpliwości interpretacyjne i powodują przez to rozbieżności w procesie ich stosowania.

6. W piśmie z 8 listopada 2013 r. Rada Miejska Inowrocławia, wniosła o zarządzenie przez Prezesa TK, na podstawie § 27 załącznika do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 72, poz. 720), łącznego rozpatrzenia niniejszej sprawy i sprawy wszczętej na podstawie połączonych wniosków Rady Miasta Świdnik oraz dwóch grup posłów (sygn. K 17/12), której rozpoznanie zostało wyznaczone na 28 listopada 2013 r.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Legitymacja wnioskodawcy.

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji oraz art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej Inowrocławia nr XXIV/336/2012 wnioskodawca wniósł o zbadanie zgodności art. 6d i art. 6e ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399, ze zm.; dalej: ustawa o utrzymaniu czystości), dodanych na podstawie art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897, ze zm.; dalej: ustawa z 1 lipca 2011 r.), z art. 2, art. 9, art. 16 ust. 2, art. 91 ust. 3, art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, sporządzoną w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL).

Zgodnie z art. 191 ust. 2 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych jego zakresem działania. Wnioskodawca wykazał, że zakwestionowane przepisy dotyczą spraw objętych zakresem działania Rady Miejskiej.

### 2. Przedmiot zaskarżenia.

Rada Miejska w Inowrocławiu zakwestionowała dwa przepisy: art. 6d ustawy o utrzymaniu czystości), dodany na podstawie art. 1 pkt 11 ustawy z 1 lipca 2011 r., w zakresie, w jakim nakłada na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta obowiązek zorganizowania przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów, oraz art. 6e, także dodany ustawą z 1 lipca 2011 r.

Wskazany w *petitum* wniosku zakres zaskarżenia art. 6d ustawy o utrzymaniu czystości obejmuje w istocie całość normy wyrażonej w art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, który przewiduje: „Wójt, burmistrz lub prezydenta miasta jest obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c, albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów”.

Zasada *falsa demonstratio non nocet* nakazuje odczytywać zakres zaskarżenia zgodnie z intencjami podmiotu uruchamiającego postępowanie przed sądem konstytucyjnym. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny przyjął, że przedmiot zaskarżenia w niniejszym postępowaniu stanowi art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości oraz art. 6e tej ustawy, który przewiduje: „Spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1”.

## 2.1. Zarzuty wnioskodawcy.

Zakwestionowane przepisy stanowią fragment regulacji wprowadzającej nowy model postępowania z odpadami komunalnymi. Zmiany w obowiązującym wcześniej systemie gospodarowania odpadami komunalnymi polegały przede wszystkim na obligatoryjnym przejęciu przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych. To oznacza zwolnienie właścicieli nieruchomości z obowiązku podpisywania umów na odbieranie odpadów komunalnych z podmiotami prowadzącymi działalność w tym zakresie. Na mocy znowelizowanych ustawą z 1 lipca 2011 r. przepisów, to gminy wyłaniają w drodze przetargu podmioty prowadzące działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Zdaniem Rady Miejskiej Inowrocławia, przewidziane w art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości rozwiązanie uniemożliwia powierzenie samorządowym zakładom budżetowym lub spółkom prawa handlowego, utworzonym przez gminę, odbierania (zagospodarowania) odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, z pominięciem procedury przetargowej, a w konsekwencji prowadzi do naruszenia Konstytucji.

W szczególności wnioskodawca postawił zarzut naruszenia przez zakwestionowane przepisy zasady określoności (art. 2 Konstytucji) oraz zarzut naruszenia zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (dalej też: j.s.t.), z której wywiódł zasadę autonomii w zakresie sposobu wykonywania zadań własnych j.s.t. Zdaniem wnioskodawcy, ingerencja w samodzielność j.s.t. jest przy tym nieproporcjonalna ze względu na nieadekwatność przyjętego rozwiązania do zakładanych celów ustawy z 1 lipca 2011 r. Rozwiązanie to uniemożliwia wykonywanie zadania własnego przez odpowiednie jednostki organizacyjne gminy, grozi likwidacją zakładów budżetowych i pozbawia spółki gminne możliwości wykonywania powierzonych im wcześniej zadań.

2.1.1. Wnioskodawca, stawiając zarzut naruszenia zasady dostatecznej określoności przepisów, uzasadnia go w sposób bardzo ogólny i nie dość precyzyjny, wiążąc go w istocie z zarzutem naruszenia zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz (niewyrażonym *expressis verbis*) zarzutem naruszenia zasady przyzwoitej legislacji.

Wnioskodawca, stawiając zarzut naruszenia zasady określoności, wskazał na trudności interpretacyjne i „nieracjonalne działanie ustawodawcy”, który z jednej strony, w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości stwierdził, że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, w szczególności tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych, a z drugiej strony, wprowadza w art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości ograniczenie swobody określania sposobu wykonywania zadania własnego gminy. Zdaniem wnioskodawcy, taka rozbieżność dowodzi nieracjonalnego działania ustawodawcy. Jednocześnie rodzi wątpliwość, czy przetarg jest jedynym dopuszczalnym trybem wyłaniania podmiotu, który zajmie się odbieraniem (zagospodarowaniem) odpadów komunalnych.

2.1.2. Oprócz zarzutu niedostatecznej określoności przepisów, wnioskodawca postawił i szeroko uzasadnił zarzut naruszenia zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, której źródło stanowi art. 16 ust. 2, art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy, w systemie prawa polskiego, w zakresie gospodarki komunalnej prowadzonej przez j.s.t., „honorowana jest i rozwijana zasada, w myśl której jednostki te dysponują autonomią w zakresie określania sposobów wykonywania zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej”. Znajduje ona zakotwiczenie w wielu regulacjach ustawowych.

Zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, określa ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236; dalej: u.g.k.). Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 2 u.g.k.). W świetle art. 2 u.g.k. gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółki prawa handlowego. Ponadto, na mocy art. 3 ust. 1 u.g.k., jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów ustaw szczególnych wymienionych w tym przepisie, albo na zasadach ogólnych.

Powyższe regulacje nawiązują do art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym), zgodnie z którym, w celu wykonania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Zdaniem Rady Miejskiej Inowrocławia, dodanie do ustawy o utrzymaniu czystości art. 6e, kreującego uprawnienie spółek kapitałowych utworzonych z udziałem gminy do uczestnictwa w przetargach

organizowanych przez te gminy w zakresie gospodarowania odpadami (a więc ich zadania własnego), a pośrednio do zawierania umów z tymi gminami, prowadzi do sprzeczności z ustrojową zasadą.

Wnioskodawca podkreślił ponadto, że rozwiązanie przyjęte w art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości stanowi odstępstwo od wynikającej z ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.; dalej: prawo zamówień publicznych zasady, wedle której gmina, wykonując zadania własne z zakresu gospodarki komunalnej za pomocą spółki prawa handlowego utworzonej przez tę gminę, nie stosuje przepisów tej ustawy.

W opinii Rady Miejskiej Inowrocławia, dodanie przez ustawodawcę art. 6d i art. 6e do ustawy o utrzymaniu czystości nastąpiło z istotnym naruszeniem zasad proporcjonalności i racjonalności, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. W ocenie wnioskodawcy, ustawodawca, pozbawiając gminę możliwości odbioru (zagospodarowania) odpadów przez zakłady budżetowe oraz *de facto* gminne spółki prawa handlowego, czyli pozbawiając gminy możliwości wykonywania zadań własnych w sposób wskazany w art. 9 ustawy o samorządzie gminnym i art. 2 u.g.k., dokonał nieproporcjonalnej ingerencji w zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Nieproporcjonalna ingerencja polega na naruszeniu zasady konieczności (zakwestionowane rozwiązanie nie nadaje się do realizacji wskazanych przez ustawodawcę celów ustawy z 1 lipca 2011 r.) oraz na naruszeniu zasady adekwatności (spośród możliwych środków ustawodawca nie wybrał środków jak najmniej uciążliwych).

Z uzasadnienia projektu ustawy z 1 lipca 2011 r. wynika, że nowelizacja miała za zadanie przeprowadzenie zmian w obowiązującym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi, mających na celu:

- 1) uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- 2) prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych „u źródła”,
- 3) zmniejszenie ilości odpadów komunalnych, w tym odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów,
- 4) zwiększenie liczby nowoczesnych instalacji do odzysku, w tym recyklingu, oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych w sposób inny niż składowanie odpadów,
- 5) całkowite wyeliminowanie nielegalnych składowisk odpadów, a tym samym zmniejszenie zaśmiecenia w szczególności lasów i terenów rekreacyjnych,
- 6) prowadzenie właściwego sposobu monitorowania postępowania z odpadami komunalnymi zarówno przez właścicieli nieruchomości, jak i prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
- 7) zmniejszenie dodatkowych zagrożeń dla środowiska wynikających z transportu odpadów komunalnych z miejsc ich powstania do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania, przez podział województw na regiony gospodarki odpadami, w ramach których prowadzone będą wszelkie czynności związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi (zob. druk sejmowy nr 3670/VI kadencja).

Wnioskodawca stwierdził, że wskazane cele ustawy z 1 lipca 2011 r. nie pozostają w jakimkolwiek bezpośrednim związku z wartościami konstytucyjnymi wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zaś rozwiązania przyjęte w zakwestionowanych przepisach nie służą realizacji tych celów, a to świadczy o naruszeniu zasady proporcjonalności.

2.1.3. Rada Miejska Inowrocławia podniosła ponadto, że zakwestionowane przepisy „kreują niepewną na przyszłość sytuację prawną adresatów zawartych w nich norm i naruszają stabilność polskiego systemu prawnego”. Groźba likwidacji gminnych zakładów budżetowych i spółek stwarza niebezpieczeństwo monopolizacji „rynku odpadów” w przyszłości, co ograniczy jeszcze bardziej samodzielność jednostek samorządu terytorialnego.

### 3. Formalna ocena zarzutów.

3.1. W ramach zarzutu naruszenia zasady określoności, Rada Miejska Inowrocławia wskazała na niejasność zakwestionowanych przepisów, których interpretacja – w zestawieniu z innymi regulacjami ustawy o utrzymaniu czystości, u.g.k., ustawy o samorządzie gminnym oraz prawa zamówień publicznych – rodzi wątpliwość, czy istnieje możliwość powierzenia odbioru odpadów komunalnych jednostkom organizacyjnym gminy poza procedurą zamówienia publicznego. Zarzut ten pokrywa się z zarzutem naruszenia zasady określoności, sformułowanym we wniosku, który był przedmiotem rozpoznania Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12.

3.2. Podniesiony przez wnioskodawcę zarzut naruszenia samodzielności j.s.t. wymaga rekonstrukcji. W części opiera się na zarzucie „poziomej sprzeczności” przepisów (wnioskodawca porównuje zaskarżone przepisy

z przepisami innych ustaw), wyprowadzając z tych regulacji bliżej nieskonkretyzowaną „zasadę autonomii jednostek samorządu terytorialnego w zakresie określania sposobu wykonywania zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej”. W tym miejscu należy stwierdzić, że zarzut „sprzeczności poziomej” pozostaje poza zakresem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który nie bada horyzontalnej niezgodności i niespójności w systemie źródeł prawa. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, zabieg taki wymagałby „oceny nie tyle z punktu widzenia konstytucyjności, ile udatności (sprawności, adekwatności wobec założonego celu) regulacji” (wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26). W związku z tym, nawet jeżeli z przepisów wskazanych przez wnioskodawcę dałoby się wyprowadzić określoną zasadę prawa, to nie może być ona wzorcem kontroli, gdyż wymagałoby to badania celów ustawy, co leży poza zakresem właściwości Trybunału Konstytucyjnego.

3.3. W uzasadnieniu wniosku Rady Miejskiej Inowrocławia, poza wspomnianym wyżej aspektem zarzutu naruszenia zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (pozioma sprzeczność przepisów), wyróżnić należy argumentację dotyczącą hierarchicznej niezgodności zakwestionowanych przepisów. Uwzględniając orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wnioskodawca wyraził przekonanie, że art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości naruszają zasadę samodzielności jednostek samorządu w nadmiernym zakresie. Wnioskodawca oparł zarzut nieproporcjonalnej ingerencji na analizie celów ustawy z 1 lipca 2011 r. i ograniczył się do stwierdzenia, że przyjęte w art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości rozwiązanie nie służy realizacji tych celów. Aby analiza celów ustawy mogła stanowić podstawę zarzutu w rozumieniu art. 32 ust. 1 ustawy o TK, należałoby odnieść je do odpowiednich zasad (wartości) konstytucyjnych. Tego wymogu wnioskodawca nie spełnił, poprzestając na stwierdzeniu, że cele założone przez ustawodawcę nie mogą zostać zrealizowane. Z punktu widzenia art. 32 ust. 1 ustawy o TK, wnioskodawca powinien rozważyć, czy w tym konkretnym wypadku istnieją zasady (wartości) konstytucyjne uzasadniające ingerencję w zasadę samodzielności j.s.t. Wnioskodawca bezpośrednio tych zasad konstytucyjnych nie wskazał. W konsekwencji, na podstawie przedstawionej przez wnioskodawcę argumentacji, nie jest możliwe przeprowadzenie testu proporcjonalności.

3.4. Wnioskodawca, powołując art. 16 ust. 2 i art. 165 Konstytucji jako wzorce kontroli, skoncentrował się na zarzucie naruszenia zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, nie uzasadniając, w jaki sposób zakwestionowane przepisy ustawy o utrzymaniu czystości naruszają prawa majątkowe gminy, podważają jej osobowość prawną lub zamykają drogę sądową ochrony jej praw. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie postanowił, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzyć postępowanie, w zakresie badania zgodności art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości z art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 165 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

#### 4. Problem konstytucyjny.

4.1. Problem konstytucyjny, jaki wystąpił na tle wniosku Rady Miejskiej Inowrocławia, sprowadza się przede wszystkim do oceny dopuszczalności ograniczenia przez ustawodawcę zasady samodzielności j.s.t. Rada Miejska Inowrocławia uważa, że ograniczenie to ma charakter niedopuszczalny i w konsekwencji stanowi naruszenie Konstytucji. Źródła naruszenia wnioskodawca upatruje w nałożeniu obowiązku organizowania przetargów, przez co gmina została pozbawiona istotnych form prowadzenia gospodarki komunalnej. Niemożność realizowania zadania własnego za pomocą zakładów budżetowych lub spółek gminnych uszczupla prawo wyłączności w realizowaniu zadania własnego. Równocześnie obowiązek organizowania przetargów nie realizuje żadnego z założonych przez ustawodawcę celów, ani nie znajduje uzasadnienia w żadnej z wartości konstytucyjnych wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odmienne stanowisko zajęli pozostali uczestnicy postępowania oraz Minister Ochrony Środowiska. Wskazali, że ustawodawca, wprowadzając nową regulację i deklarując cele, jakie ona ma spełniać (zob. wyżej pkt 2.1.2), stanął przed koniecznością rozważenia kolizji trzech zasad konstytucyjnych: samodzielności j.s.t. (ograniczenie wyboru sposobu realizowania zadania własnego), wolności działalności gospodarczej (ograniczenie konkurencji na rynku) oraz ochrony środowiska (niezadowolający stan dotychczasowy i obowiązek osiągnięcia przez państwa członkowskie Unii Europejskiej określonego poziomu parametrów odzysku i recyklingu oraz składowania odpadów).

4.2. Z debaty parlamentarnej nad ustawą z 1 lipca 2011 r. wynika, że ustawodawca wybierał rozwiązanie stanowiące swoisty kompromis społeczny między stroną rządową, samorządową i przedsiębiorcami. Z jednej strony, uwzględniono konieczność zwiększonej regulacji „rynku odpadów” ze względu na niezadowolający stan

obecny i specyfikę zadania (nie chodzi tylko o odbiór odpadów, ale także o stworzenie systemu ich zagospodarowania), zaś z drugiej strony, ochroniono interesy przedsiębiorców dotychczas działających na rynku odbioru odpadów komunalnych, zapewniając inną niż dotychczas, ale jednak konkurencję na rynku odbioru odpadów komunalnych. Jednocześnie ustawodawca nie wykluczył z tego rynku jednostek organizacyjnych j.s.t.

Trybunał Konstytucyjny stanął więc przed koniecznością odpowiedzi na pytanie, czy dokonane przez ustawodawcę ograniczenie zasady samodzielności gmin jest dopuszczalne. Odpowiadając na to pytanie, Trybunał Konstytucyjny nie ma jednak kompetencji w zakresie ustalania, czy przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie jest optymalne z punktu widzenia przyjętych celów ustawy, ani też w jakim stopniu pozostaje ono spójne z celami innych ustaw. Tego typu oceny wykraczają bowiem poza hierarchiczną kontrolę norm i nie mieszczą się w zakresie kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

#### 5. Przesłanka *ne bis in idem*.

5.1. Przed przystąpieniem do badania podniesionych przez wnioskodawcę zarzutów, Trybunał Konstytucyjny rozważył kwestię dopuszczalności merytorycznej kontroli wniosku Rady Miejskiej Inowrocławia. Konieczność oceny, czy uzasadnione jest dalsze postępowanie, wiąże się z rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego, podjętym w wyroku z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12. W ramach tego postępowania, wszczętego na podstawie połączonych wniosków: Rady Miasta Świdnik oraz dwóch grup posłów (wniosek z 18 marca 2013 r. oraz wniosek z 8 maja 2013 r.), Trybunał Konstytucyjny badał konstytucyjność m.in. art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości (na wniosek jednej z grup posłów).

We wniosku z 18 marca 2013 r., grupa posłów wystąpiła o zbadanie m.in. zgodności art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości z art. 2, art. 9, art. 16 ust. 2, art. 165, art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 EKSL. Przedmiot zaskarżenia i wzorce kontroli (z wyjątkiem art. 91 ust. 3 Konstytucji, który nie został wskazany w sprawie o sygn. K 17/12), są zatem tożsame z tymi, które zostały wskazane we wniosku Rady Miejskiej Inowrocławia.

W wyroku z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, Trybunał Konstytucyjny m.in. stwierdził, że: „1. Art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 i 951 oraz z 2013 r. poz. 21, 228 i 888) są zgodne z art. 2 oraz z art. 16 ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

5.1.1. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zaistniała negatywna przesłanka procesowa, wyłączająca dopuszczalność merytorycznej kontroli zgłoszonych zarzutów, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. postanowienie TK z 11 czerwca 2013 r., sygn. K 50/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 69 i powołane tam orzecznictwo). Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał zobowiązany jest rozważyć, czy wydanie orzeczenia w toczącym się przed nim postępowaniu nie jest zbędne lub niedopuszczalne. W razie stwierdzenia negatywnej przesłanki procesowej, Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie.

W badanej sprawie nie było podstaw do umorzenia postępowania ze względu na zasadę *res iudicata*. Wymaga ona bowiem tożsamości zarówno przedmiotowej, jak i podmiotowej środka inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Brak podstaw do przyjęcia powagi rzeczy osądzonej nie oznacza, że uprzednie rozpoznanie kwestii konstytucyjności określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z tym samym wzorcem kontroli (z tymi samymi wzorcami kontroli) jest prawnie irrelewantne. W takim wypadku może się bowiem aktualizować zakaz płynący z zasady *ne bis in idem*, rozumianej z uwzględnieniem specyfiki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zgodnie z zasadą *ne bis in idem* Trybunał Konstytucyjny ma obowiązek dokonania w kategoriach pragmatycznych kontroli celowości prowadzenia postępowania oraz celowości orzekania w kwestii, która już została jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta (*tamże*).

Zastosowanie tej przesłanki znajduje pełne uzasadnienie w wypadku wcześniejszego orzeczenia Trybunału o zgodności badanego przedmiotu ze wskazanym wzorcem kontroli lub w wypadku, gdy Trybunał uznał wskazany wzorzec za nieadekwatny do badania danego przedmiotu kontroli, czyli w sytuacjach gdy przedmiot badania pozostaje nadal w systemie prawa (zob. postanowienie TK z 12 kwietnia 2012 r., sygn. P 33/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 47). Zgodnie z przyjętym w orzecznictwie Trybunału stanowiskiem, ponowne badanie zgodności przepisu z tymi samymi wzorcami konstytucyjnymi na podstawie tych samych zarzutów jest zbędne.

5.1.2. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w niniejszym składzie, wyrok TK z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, rozstrzygnął zagadnienie zgodności art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości z art. 2 Konstytucji (zasada określoności) oraz z art. 16 ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji (zasada samodzielności j.s.t.). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości



nie naruszają zasady określoności oraz że przepisy te nie stanowią niedopuszczalnego konstytucyjnie ograniczenia zasady samodzielności j.s.t. Przed podjęciem decyzji o umorzeniu niniejszego postępowania Trybunał Konstytucyjny przeanalizował szczegółowo argumentację Trybunału Konstytucyjnego w wyroku o sygn. K 17/12 i skonfrontował podjęte w tamtej sprawie ustalenia z przedmiotem zaskarżenia i argumentami zawartymi we wniosku Rady Miasta Inowrocławia.

## 5.2. Ustalenia poczynione w wyroku o sygn. K 17/12.

5.2.1. Zarzut niekonstytucyjności art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości podniesiony w sprawie o sygn. K 17/12 oraz w niniejszej sprawie został uargumentowany podobnie. Zdaniem grupy posłów, zakwestionowane przepisy, nakładając obowiązek zorganizowania przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów, nie służą urzeczywistnieniu żadnego interesu publicznego i stanowią nieproporcjonalną ingerencję w samodzielność j.s.t.

W ocenie grupy posłów, sposób realizacji zadania własnego powinien być pozostawiony w wyłącznej kompetencji organu jednostki samorządu terytorialnego. Konstytucyjnie niedopuszczalne jest włączenie gmin w system zamówień publicznych, gdy realizują one zadanie własne, polegające na odbiorze i przetwarzaniu odpadów. Zdaniem grupy posłów, „zawężenie jednostkom samorządu terytorialnego możliwości wykonywania usług komunalnych w zakresie odpadów komunalnych do formy spółki prawa handlowego oznacza konieczność likwidacji dotychczasowych zakładów budżetowych powołanych do odbioru odpadów lub też ich przekształcenie organizacyjne”. Wnioskodawca w niniejszej sprawie wskazał ponadto, że rozwiązania prawne przyjęte w zakwestionowanych przepisach, „stoją w (...) sprzeczności z zasadą wynikającą z prawa zamówień publicznych wskazującą, że gmina wykonując zadania własne z zakresu gospodarki komunalnej za pomocą spółki prawa handlowego utworzonej przez tę gminę, nie stosuje przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych”. Pojawiła się w związku z tym wątpliwość, czy wymóg zorganizowania przetargu na odbiór odpadów komunalnych albo odbiór i zagospodarowanie tych odpadów jest bezwzględny i wyłącza możliwość powierzenia tych czynności komunalnym jednostkom organizacyjnym niezależnie od procedury przewidzianej w prawie zamówień publicznych.

Pozostali uczestnicy postępowania w sprawie o sygn. K 17/12 (Sejm i Prokurator Generalny) uznali art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości za zgodne z Konstytucją, przedstawiając argumentację zbliżoną do argumentacji zaprezentowanej w pisemnych stanowiskach w niniejszej sprawie. Mając na względzie podjęte wcześniej ustalenia (zob. pkt 4), należy stwierdzić, że wnioskodawcy w obu sprawach żądali rozstrzygnięcia tego samego problemu konstytucyjnego. Potwierdzają to również pisemne stanowiska uczestników postępowania, którzy odnieśli się do rozpatrywanych wniosków.

5.2.2. W uzasadnieniu wyroku z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, Trybunał Konstytucyjny odniósł się szczegółowo do zarzutów grupy posłów dotyczących art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości.

Trybunał Konstytucyjny, jednoznacznie stwierdził, że: „Zakwestionowane przepisy zostały sformułowane w sposób, który pozwala na odtworzenie norm prawnych wyznaczających gminom obowiązek zorganizowania przetargu na odbiór odpadów komunalnych. W świetle art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości nie jest możliwe powierzenie odbioru odpadów komunalnych jednostkom organizacyjnym gminy poza procedurą zamówienia publicznego. Działanie na tym polu wymaga przekształcenia samorządowego zakładu budżetowego, który zgodnie z zakwestionowanym art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości może odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, o ile został wybrany w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości”.

Tym samym Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął, zgłaszana także przez Radę Miejską Inowrocławia, wątpliwość, czy możliwe jest powierzenie odbioru odpadów komunalnych jednostkom organizacyjnym gminy poza procedurą zamówienia publicznego, i odparł zarzut nieokreśloności zakwestionowanych przepisów. Ostatecznie uznał, że art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości są precyzyjne i komunikatywne w stopniu pozwalającym na przyjęcie ich zgodności z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

5.2.3. Ponadto Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, rozważył, czy zakwestionowane przepisy wprowadzają ograniczenie swobody j.s.t. w zakresie wyboru sposobu realizacji zadania własnego, a także czy to ograniczenie nie stanowi nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 166 ust. 1 w związku z art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny, kwalifikując utrzymanie czystości i porządku w gminach jako zadanie własne gminy w rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji, przypomniał, że nie oznacza to nieograniczonej autonomii jednostki samorządu terytorialnego w zakresie określania zasad, form i finansowania realizacji tegoż zadania. Art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, stanowiąc o wykonywaniu zadań publicznych w imieniu własnym i na własną

odpowiedzialność, wskazuje bowiem ramy ustawowe, w których może działać jednostka samorządu terytorialnego. Nie znajduje zatem konstytucyjnego uzasadnienia twierdzenie wnioskodawcy, że kwalifikacja zadań jako zadań własnych wymaga pozostawienia jednostkom samorządu terytorialnego nieograniczonej kompetencji w zakresie stanowienia o formach i zasadach, a także finansowaniu tych zadań.

Trybunał Konstytucyjny zgodził się, że art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości stanowią regulację szczególną w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k. i ograniczają jednostki samorządu terytorialnego w określaniu form i zasad realizacji zadań własnych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k., organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Uwzględniając specyfikę omawianego zadania własnego, Trybunał ocenił czy wprowadzone ograniczenie jest uzasadnione w świetle norm i wartości konstytucyjnych oraz czy nie jest nadmierne.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, uznał, że wprowadzone mocą art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości ograniczenie w zakresie wykonywania zadania własnego jest uzasadnione w świetle konstytucyjnych norm i wartości. Przemawia za tym przede wszystkim wzgląd na ochronę społecznej gospodarki rynkowej i wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji), a także ochrona uzasadnionych konstytucyjnie – w świetle zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa – oczekiwań podmiotów prowadzących dotychczas działalność polegającą na odbiorze odpadów komunalnych (art. 2 Konstytucji). Organizowanie przetargów zgodnie z prawem zamówień publicznych oraz ograniczenie udziału gminnych jednostek organizacyjnych umożliwia zachowanie konkurencji o rynek oraz zapobiega monopolizacji odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych przez gminne zakłady.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wprowadzone mocą art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości ograniczenie w zakresie wykonywania zadania własnego przez gminę uzasadnione jest również konstytucyjnym nakazem ochrony środowiska. „Zapewnienie ochrony środowiska” jest celem państwowości polskiej ujętym w art. 5 Konstytucji. Jako zasada ustrojowa stanowi wymóg działania bardziej kompleksowego niż zawarta w art. 74 Konstytucji dyrektywa polityki państwa zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Art. 5 Konstytucji należy traktować jako źródło obowiązków władz publicznych w zakresie ochrony środowiska, zaś pozostałe przepisy z tej dziedziny – umieszczone w rozdziale II Konstytucji – odnoszą się zarówno do władz publicznych (art. 74 Konstytucji), jak i podmiotów innych niż władze publiczne (art. 86 Konstytucji). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wkroczenie prawodawcy w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań własnych uzasadnia ponadlokalny charakter gospodarki odpadami, usprawiedliwiający wprowadzenie wymogów, które pozwolą na najbardziej efektywną realizację założeń ustawy oraz ochronę środowiska.

5.2.4. Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości, choć ograniczają swobodę jednostek samorządu terytorialnego wykonywania zadania własnego w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości, to jednak przepisy te są uzasadnione w świetle konstytucyjnych norm i wartości oraz nie stanowią nadmiernej ingerencji prawodawczej. Art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 16 ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Jednocześnie, Trybunał Konstytucyjny, mając na uwadze, że zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie konstytucyjnym poglądem, art. 4 ust. 2 EKSL wyraża słabszą ochronę samodzielności gminy niż zagwarantowana na poziomie konstytucyjnym (zob. np. wyroki TK z: 26 września 2006 r., sygn. K 1/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 110 oraz 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 182), uznał, że dokonanie oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów z art. 16 ust. 2 zdanie drugie i art. 166 ust. 1 Konstytucji czyni zbędną wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego w zakresie oceny zgodności z postanowieniami EKSL.

Trybunał Konstytucyjny postanowił ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości z art. 9 i art. 165 Konstytucji.

5.3. W oparciu o analizę przedmiotu zaskarżenia w sprawie o sygn. K 17/12 oraz w niniejszej sprawie o sygn. K 52/12, Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie doszedł do przekonania, że ziszcila się przesłanka *ne bis in idem*, która uzasadnia, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości z art. 2 oraz z art. 16 ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 EKSL ze względu na zbędność wydania wyroku.

## 6. Akceptacja ustaleń poczynionych w wyroku o sygn. K 17/12.

6.1. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie, biorąc pod uwagę tożsamość przedmiotu i wzorców kontroli oraz tożsamość problemów konstytucyjnych, które wystąpiły w związku z zakwestionowaniem art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości na gruncie obu spraw, podzielił ustalenia poczynione przez Trybunał Konstytucyjny, w odniesieniu do tych przepisów, w wyroku z 28 listopada 2013 r. o sygn. K 17/12.

6.2. W szczególności Trybunał Konstytucyjny przyjął sposób określenia w wyroku o sygn. K 17/12 relacji między trzema zasadami konstytucyjnymi (zasadą samodzielności j.s.t., zasadą wolności działalności gospodarczej oraz zasadą ochrony środowiska) oraz sposób, w jaki Trybunał ocenił zakres ingerencji w zasadę samodzielności j.s.t.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, stwierdził, że zakwestionowane przepisy gwarantują, iż zaangażowane w prowadzenie gospodarki odpadami komunalnymi gminy, współdziałając lub konkurując z podmiotami prawa prywatnego, będą czynić to w formach i na zasadach rynkowych. Trybunał przypomniał, że „działalność państwa nie może naruszać fundamentalnej dla gospodarki rynkowej zasady swobodnej konkurencji, co polega w szczególności na zakazie preferencji dla podmiotów państwowych. Łączy się to ściśle z zakazem jakiegokolwiek dyskryminacji w tym zakresie podmiotów niepaństwowych. (...) [Z]asada społecznej gospodarki rynkowej wymaga, aby państwo i inne instytucje publiczne w stosunkach z podmiotami z sektora prywatnego (w stosunkach zewnętrznych z punktu widzenia instytucji publicznych) działały w formach i na zasadach rynkowych. Jeżeli państwo pośrednio lub bezpośrednio uczestniczy w życiu gospodarczym w formie kooperacji z podmiotami prywatnymi i dopuszcza tę kooperację w formach właściwych dla prawa prywatnego, winno przestrzegać zasad ustanowionych dla analogicznej kooperacji podmiotów prywatnych” (wyrok z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82; zob. też wyrok z 9 stycznia 2007 r., sygn. P 5/05, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 1).

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie, podzielił pogląd, że rozwiązania przyjęte w zakwestionowanych przepisach świadczą o dążeniu ustawodawcy do zminimalizowania stopnia ingerencji nie tylko w samodzielność j.s.t., ale również w swobodę działalności gospodarczej. Wnioskodawcy w obu sprawach, formułując zarzuty, tego aspektu regulacji nie brali pod uwagę.

Ustawodawca, wprowadzając rozwiązania stanowiące element systemu gospodarki odpadami (a nie tylko odbioru odpadów), wybrał model konkurencji o rynek, który pozwala na finansowanie systemu za pomocą podatku od śmieci. Z punktu widzenia mieszkańca (wytwórcy odpadów), wysokość podatku nie zależy bezpośrednio od wolumenu wytworzonych odpadów. Bodziec do pozbywania się zwykłych odpadów komunalnych nielegalnie, szczególnie przez porzucenie lub podrzucenie, znika zupełnie. W tym sensie model konkurencji o rynek przyczynia się w znacznym stopniu do eliminowania nielegalnych wysypisk. Model konkurencji o rynek jest najczęściej stosowany w UE. We wszystkich krajach gminy są obciążone obowiązkiem zapewnienia czystości na swoim terenie. Gminy nie są jednak właścicielami odpadów, ale „władają” nimi tylko w tym sensie, że organizują system ich odbioru i zagospodarowania na swoim terenie (zob. raport Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z lutego 2012 r., *Konkurencja na polskim rynku usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych*, [www.uokik.gov.pl](http://www.uokik.gov.pl)).

Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku do niniejszej sprawy trafnie zwrócił uwagę, że system udzielania zamówień publicznych sprzyja racjonalnemu, efektywnemu i uczciwemu gospodarowaniu środkami publicznymi (a taki charakter mają opłaty pobierane od mieszkańców); zapewnia równe traktowanie wszystkich dostawców i wykonawców ubiegających się o zamówienie oraz sprzyja uczciwej konkurencji między nimi i zapobiega powstawaniu zjawisk korupcyjnych.

6.3. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie stwierdził, że zarzuty zawarte we wniosku Rady Miejskiej Inowrocławia mieszczą się w zakresie przedmiotowym sprawy o sygn. K 17/12, choć jednocześnie dostrzegł, że argumentacja Rady Miejskiej Inowrocławia jest bardziej szczegółowa. Szczegółowość ta nie dezaktualizuje jednak oceny Trybunału dokonanej w wyroku o sygn. K 17/12 w odniesieniu do art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości.

6.4. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie podzielił stanowisko wyrażone w wyroku z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, że art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości nie przekreślają możliwości istnienia i tworzenia nowych gminnych jednostek organizacyjnych w celu wykonywania innych, przewidzianych w ustawie czynności w celu realizacji zadania własnego, jakim jest utrzymanie czystości i porządku (np. administrowanie

i organizacja nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, prowadzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, świadczenie dodatkowych usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych, które nie są objęte opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi). Trybunał uznał, że wbrew twierdzeniom wnioskodawcy (grupy posłów), zakwestionowane przepisy nie wymagają likwidacji gminnych zakładów budżetowych, które mogą na zasadach ogólnych wykonywać zadania gminy ujęte w ustawie o utrzymaniu czystości.

Należy przy tym podkreślić, że wymóg zorganizowania przetargu oraz związane z tym ograniczenia gminnych jednostek organizacyjnych dotyczą bezpośrednio odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6d i art. 6e w związku z art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości). Odbiór odpadów komunalnych pochodzących z nieruchomości niezamieszkałych oraz zagospodarowanie tych odpadów, o ile rada gminy nie skorzysta z kompetencji przewidzianej w art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, może odbywać się na innych zasadach.

Wobec tego zarzut, że rozwiązanie przyjęte w art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości prowadzi do likwidacji zakładów budżetowych i *de facto* likwidacji spółek gminnych, a w konsekwencji rodzi niebezpieczeństwo zmonopolizowania w przyszłości rynku odbioru odpadów, nie mógł być uwzględniony. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 17/12 zauważył nawet, że organizowanie przetargów zgodnie z prawem zamówień publicznych oraz ograniczenie udziału gminnych jednostek organizacyjnych umożliwi zachowanie konkurencji o rynek oraz zapobiega monopolizacji odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych przez gminne zakłady.

6.5. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, co zauważył także Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 17/12, że na gruncie zakwestionowanych przepisów mamy do czynienia z regulacją prawną o szczególnych cechach. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że ocena zakwestionowanych przepisów dokonywana jest w początkowej fazie funkcjonowania ustawy o utrzymaniu czystości po wprowadzeniu w niej istotnych zmian na mocy ustawy z 1 lipca 2011 r.

6.5.1. Na mocy ustawy z 1 lipca 2011 r. ustawodawca wprowadził nową, nieznaną dotąd w prawie polskim, formę gospodarowania odpadami. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy z 1 lipca 2011 r. podkreślono, że zmiany w obowiązującym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi będą polegać na obligatoryjnym przejściu przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych. Za przejście powyższych obowiązków gmina będzie pobierała od właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, uwzględniającą koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku, w tym recyklingu, a także unieszkodliwiania odpadów zgodnie z obowiązującą hierarchią postępowania z odpadami. Dysponowanie środkami pochodzącymi z opłat ma ułatwić inwestowanie w infrastrukturę recyklingu i odzysku odpadów (sortownie, kompostownie, spalarnie, nowoczesną utylizację i technologie sprzyjające recyklingowi). Ustawodawca uznał, że rozmiar zadań wykracza poza możliwości pojedynczych odbiorców odpadów. Dążył zatem do wzmocnienia uprawnień gminy w kwestiach dotyczących gospodarowania odpadami, a przede wszystkim do przejścia przez gminę obowiązków właścicieli nieruchomości. Zmiana systemu gospodarowania odpadami komunalnymi ma spowodować wzmocnienie funkcji kontrolnej gmin, które w sposób kompleksowy będą mogły monitorować działania podejmowane przez właścicieli nieruchomości, a także przez przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

6.5.2. Trybunał podzielił ocenę sformułowaną w wyroku o sygn. K 17/12 co do dopuszczalnego konstytucyjnie ograniczenia samodzielności gmin. Ingerencję ustawodawcy uzasadnia konieczność zagwarantowania wolności gospodarczej w sytuacji, gdy gmina przejęła obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych i w związku z tym dysponuje środkami publicznymi, które mają być wydatkowane na cele publiczne.

Trybunał w wyroku o sygn. K 17/12 podkreślił, że art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości nie pozbawiają gmin możliwości realizacji zadania własnego. Prawodawca nie wyłączył wszakże odbioru i zagospodarowania odpadów z zakresu zadań własnych gminy polegających na utrzymaniu czystości i porządku. Odesłanie do prawa zamówień publicznych i związane z tym wyłączenie działalności gminnych zakładów budżetowych, a także ograniczenie uczestnictwa spółek z udziałem gminy jedynie do wypadków, w których są one wybrane w drodze przetargu, nie przekreśla lokalnego charakteru, samodzielności i kreatywności, jako konstytucyjnych cech zadania własnego gminy, jak również nie podważa odpowiedzialności gminy za jego realizację. Zarazem zakwestionowane przepisy nie stanowią takiego rodzaju kumulacji ograniczeń, która choć formalnie nie przekreśla cech konstytucyjnych zadania własnego, to w praktyce prowadzi do uniemożliwienia wykonywania tego zadania przez gminę.

6.5.3. Rada Miejska Inowrocławia, jak zaznaczono wcześniej, bardziej szczegółowo uzasadniła zarzuty niezgodności art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości z Konstytucją, aniżeli uczyniła to grupa posłów

w sprawie o sygn. K 17/12. Grupa posłów sformułowała bardziej generalny zarzut, wskazując, że niedopuszczalność ograniczenia samodzielności gmin wynika z tego, iż art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości nie realizują żadnego celu publicznego. Co do zasady zarzut naruszenia samodzielności j.s.t. opiera się jednak na tych samych argumentach.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie zwrócił uwagę na te argumenty Rady Miejskiej Inowrocławia, które nie zostały wprost powołane we wniosku grupy posłów, rozpoznawanym w sprawie o sygn. K 17/12, ale zostały objęte rozważaniami Trybunału w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 17/12.

Rada Miejska Inowrocławia wskazała na założone przez ustawodawcę cele: uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi; prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych „u źródła”; zmniejszenie ilości odpadów komunalnych, w tym odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów; zwiększenie liczby nowoczesnych instalacji do odzysku, w tym recyklingu, oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych w sposób inny niż składowanie odpadów; całkowite wyeliminowanie nielegalnych składowisk odpadów, a tym samym zmniejszenie zaśmiecenia w szczególności lasów i terenów rekreacyjnych; prowadzenie właściwego sposobu monitorowania postępowania z odpadami komunalnymi zarówno przez właścicieli nieruchomości, jak i prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości; zmniejszenie dodatkowych zagrożeń dla środowiska wynikających z transportu odpadów komunalnych z miejsc ich powstania do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania, przez podział województw na regiony gospodarki odpadami, w ramach których prowadzone będą wszelkie czynności związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Zdaniem Rady Miejskiej Inowrocławia, rozwiązania przyjęte w art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości nie służą realizacji żadnego z tych celów, nie znajdują też oparcia w wartościach konstytucyjnych uzasadniających proporcjonalne ograniczenie zasady samodzielności gmin.

Odmianą ocenę wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12. Stwierdził, że przyjęte w art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości rozwiązanie realizuje ustawowe cele w zakresie ochrony środowiska, nie jest natomiast rolą Trybunału ocena stopnia ich realizacji, a względ na ochronę wolności gospodarczej oraz ochronę środowiska uzasadnia ograniczenie samodzielności gmin. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie podziela ten pogląd, jak i pogląd wyrażony w wyroku o sygn. K 17/12, co do sposobu przeprowadzenia testu proporcjonalności opartego na art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do stanowiska w wyroku z 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11 (OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7), stwierdził, że podstawą obowiązywania zasady proporcjonalności w wypadku samorządu terytorialnego pozostaje art. 2 Konstytucji, tyle tylko że interpretowany przez pryzmat szczegółowych regulacji konstytucyjnych stanowiących podstawę funkcjonowania samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy nie może być rozumiany w ten sposób, że zawiera się w nim rygorystyczny test proporcjonalności, wymagający łącznego spełnienia wszystkich trzech zasad składowych, tj. zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności *sensu stricto*. W tym wypadku wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności sprowadza się jedynie do ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Na marginesie należy zauważyć, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie został powołany ani w *petitum* wniosku, ani w uchwale Rady Miejskiej Inowrocławia z 27 września 2012 r., nr XXIV/336/2012, stanowiącej podstawę wniosku wniesionego do Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie uznał ponadto, że odrębnego omówienia wymaga, nierozważany w wyroku z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, zarzut niezgodności art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości z art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji (zob. pkt 7 w części II niniejszego uzasadnienia).

6.6. Co do zarzutu naruszenia zasady określoności, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że zarzuty Rady Miejskiej Inowrocławia i zarzuty sformułowane we wniosku grupy posłów (rozpatrywane w sprawie o sygn. K 17/12) są tożsame. Wnioskodawcy upatrywali naruszenia zasady określoności w niejasnym sformułowaniu możliwości zaangażowania w odbiór odpadów komunalnych gminnych jednostek organizacyjnych poza procedurą przewidzianą w art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości. W pozostałym zakresie, wnioskodawcy zmierzali do ustalenia przez Trybunał Konstytucyjny relacji między ustawą o utrzymaniu czystości a prawem zamówień publicznych oraz do interpretacji art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości. W tym kontekście należy przypomnieć, że poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego leży eliminacja horyzontalnych wątpliwości lub niespójności w systemie prawa oraz powszechnie obowiązująca wykładnia przepisów prawa.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 17/12, w kontekście zasady określoności, analizował dwa problemy: po pierwsze – czy wymóg zorganizowania przetargu na odbiór odpadów komunalnych albo odbiór i zagospodarowanie tych odpadów jest bezwzględny i wyłącza możliwość powierzenia tych czynności komunalnym

jednostkom organizacyjnym niezależnie od procedury przewidzianej w prawie zamówień publicznych oraz po drugie – czy użycie przez prawodawcę słowa „przetarg” oznacza ograniczenie możliwości realizacji przez gminę zadania do jednej tylko formy zamówienia publicznego.

Jak wskazano wcześniej, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, uznał, że zakwestionowane przepisy zostały sformułowane w sposób, który pozwala na odtworzenie norm prawnych wyznaczających gminom obowiązek zorganizowania przetargu na odbiór odpadów komunalnych. W świetle art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości nie jest możliwe powierzenie odbioru odpadów komunalnych jednostkom organizacyjnym gminy poza procedurą zamówienia publicznego. Działanie na tym polu wymaga przekształcenia samorządowego zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego, która zgodnie z zakwestionowanym art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości może odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, jeśli została wybrana w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie w całości podzielił argumentację Trybunału przedstawioną w tym zakresie w wyroku z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, oraz jej konkluzję.

#### 7. Zarzut naruszenia art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji.

7.1. Jak Trybunał Konstytucyjny zaznaczył wcześniej, odrębnej oceny wymaga dopuszczalność badania zarzutu niezgodności art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości z art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji. W ocenie Rady Miejskiej Inowrocławia, wyłączenie zasady powierzania realizacji zadania własnego utworzonym przez gminę spółkom komunalnym bez obowiązku stosowania procedur zamówień publicznych, pozostaje w oczywistej sprzeczności z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE lub Trybunał Sprawiedliwości UE), dotyczącym zamówień „in house”, a w konsekwencji z art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji.

7.2. Zdaniem wnioskodawcy, w sytuacji zaistnienia konfliktu prawa krajowego z prawem wspólnotowym, przepisy powinny być wykładane zgodnie z normami prawa wspólnotowego, czyli – w tym konkretnym wypadku – z uwzględnieniem dyrektywy 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniającej dyrektywę Rady 89/665/EWG i 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych (Dz. Urz. UE L 335 z 20.12.2007, s. 31), w powiązaniu z postanowieniami dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. U. UE L z 30.04.2004, s.114; dalej: dyrektywa 2004/18/WE), oraz zgodnie z wykładnią TSUE, zawierających wykładnię legalnego zamówienia wewnętrznego („in house”).

W ocenie Rady Miejskiej Inowrocławia, skoro prawo europejskie (orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE oparte na wyroku z 18 listopada 1999 r. w sprawie C-107/98, Teckal i wyrokach późniejszych) przewiduje możliwość udzielenia legalnego zamówienia wewnętrznego („in house”) i możliwość ta została inkorporowana do polskiego prawa zamówień publicznych, niedopuszczalne jest jej wyłączenie przez wprowadzenie przepisów szczególnych do innej ustawy niż prawo zamówień publicznych. Narusza to, zdaniem wnioskodawcy, zasadę pierwszeństwa prawa stanowionego przez organizację międzynarodową (art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zarzut ten polega na nieporozumieniu i jest oczywiście bezzasadny, gdyż argumentacja podnoszona przez wnioskodawcę nie uzasadnia tezy o konflikcie prawa krajowego z prawem unijnym.

7.3. Dyrektywa 2004/18/WE statuuje zasadę, że udzielenie zamówienia publicznego (spełniającego dodatkowe przesłanki dotyczące wartości zamówienia opisane szczegółowo w jej art. 7-9) przez instytucję zamawiającą następuje w trybie procedur otwartych lub ograniczonych, a w szczególnych wypadkach w drodze dialogu konkurencyjnego lub w procedurze negocjacyjnej (art. 28 dyrektywy 2004/18/WE). Od tej zasady zostało w dyrektywie przewidzianych kilka wyjątków. Po pierwsze, dyrektywy tej nie stosuje się w tych sektorach, które są objęte zakresem zastosowania innych dyrektyw, w szczególności dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynującej procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz. U. UE L 134, z 30.04.2004, s. 1; dalej: 2004/17/WE) oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniającej dyrektywę 2004/17/WE

i 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 216 z 20.08.2009, s. 76) – (zob. art. 10, art. 12 dyrektywy 2004/18/WE). Ponadto wyłączenia w zakresie zastosowania dyrektywy 2004/18/WE zostały ujęte w jej art. 13-18.

W rozumieniu dyrektywy 2004/18/WE „zamówienia publiczne” oznaczają umowy o charakterze odpłatnym zawierane na piśmie pomiędzy jedną lub więcej instytucjami zamawiającymi a jednym lub więcej wykonawcami, których przedmiotem jest wykonanie robót budowlanych, dostawa produktów lub świadczenie usług (art. 1 ust. 2 lit. a i lit. d dyrektywy). Usługi objęte zakresem jej zastosowania zostały wymienione w załączniku II do dyrektywy 2004/18/WE i obejmują m.in. usługi w zakresie odprowadzania ścieków i wywozu nieczystości; usługi sanitarne i podobne; ale także inne usługi niewymienione konkretnie w tym załączniku (zob. pkt 16 i 27 załącznika II). Definicja „zamówienia publicznego” jest elementem określającym zakres przedmiotowy dyrektywy 2004/18/WE i tym samym wskazuje treść zobowiązania państw członkowskich odnośnie do stosowania unijnych regulacji na rynku zamówień publicznych. Jednocześnie przepisy dyrektywy 2004/18/WE nie zobowiązują państw członkowskich do zlecania jednostkom zewnętrznym świadczenia usług, które chcą świadczyć samodzielnie lub zorganizować ich realizację w sposób inny niż w drodze zamówień publicznych w rozumieniu prawa unijnego. Przepisy dyrektywy 2004/18/WE nie zabraniają również państwom członkowskim wprowadzania regulacji krajowych rozszerzających krąg instytucji zamawiających lub okoliczności, w których są one dodatkowo zobowiązane do udzielania zamówień publicznych.

Wnioskodawca dowodził, że niedopuszczalne jest narzucenie przez ustawodawcę formuły przetargu (art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości), ze względu na wypracowaną w orzecznictwie TSUE formułę zamówień bezpośrednich – umów „in house”.

7.4. Trybunał Sprawiedliwości UE wywodzi koncepcję zamówień bezpośrednich z definicji „zamówienia publicznego”, zakładając, że europejskie prawo zamówień publicznych ma na celu zapewnienie swobodnego przepływu usług i niezakłóconej konkurencji na rynku, w szczególności między podmiotami pochodzącymi z różnych państw członkowskich (por. wyrok TSUE z 11 stycznia 2005 r., nr C-26/03, Stadt Halle i RPL Lochau). Należy zatem formułę zamówień bezpośrednich traktować jako wyjątek od obowiązku stosowania reguł unijnego prawa zamówień publicznych.

7.4.1. Możliwość udzielenia zamówienia bezpośredniego, tj. udzielenia zamówienia przez instytucję zamawiającą podmiotowi zależnemu od tej instytucji z pominięciem procedury przetargowej, została przez Trybunał Sprawiedliwości UE uznana po raz pierwszy w wyroku z 18 listopada 1999 r., nr C-107/98. Trybunał Sprawiedliwości UE dopuścił taką możliwość jedynie wówczas, gdy dana j.s.t. sprawuje nad daną osobą prawną kontrolę podobną do tej, którą ta j.s.t. sprawuje nad własnymi służbami, i zarazem ta osoba prowadzi działalność w przeważającej mierze wspólnie z kontrolującą ją j.s.t. Z uwagi na okoliczności faktyczne sprawy, w której zostało postawione pytanie prejudycjalne, TSUE przyjął, że zastosowanie znajdzie dyrektywa 96/36/EWG o zamówieniach publicznych w zakresie dostaw (obecnie powołana dyrektywa została zastąpiona dyrektywą 2004/18/WE).

W swoim późniejszym orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości UE podtrzymał konsekwentnie, także na gruncie dyrektywy 2004/18/WE, pogląd wyrażony w sprawie Teckal. Uznał, że jeżeli są spełnione przesłanki określone w sprawie Teckal, to podmiot pozostający pod kontrolą instytucji zamawiającej nie działa na rynku (tj. nie konkuruje z podmiotami prywatnymi) i stąd udzielenie mu zamówienia publicznego nie może doprowadzić do zakłócenia konkurencji (por. wyroki TSUE z 10 listopada 2005 r., nr C-29/04 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii oraz z 11 maja 2006 r., nr C-340/04, Carbotermo i Consorzio Alisei).

Jednocześnie TSUE wskazał bardziej precyzyjnie, jak należy rozumieć kryteria „kontroli podobnej do tej, jaką instytucja zamawiająca sprawuje nad własnymi służbami” (zależność organizacyjna) i „wykonywania działalności w przeważającej mierze wspólnie z instytucją zamawiającą” (zależność ekonomiczna). Ten ostatni zwrot w nowszym orzecznictwie został zastąpiony sformułowaniem „wykonywania działalności w zasadniczej części na rzecz instytucji zamawiającej”.

Dokładniejszej analizie Trybunał Sprawiedliwości UE poddał przesłankę zależności organizacyjnej. To, że jest ona spełniona, nie budziło wątpliwości TSUE przede wszystkim w takich wypadkach, w których zgodnie z ustawowo określonym reżimem prawnym wykonawcy, instytucja zamawiająca wywiera decydujący wpływ zarówno na jego cele strategiczne, jak i na ważne decyzje, a także jeżeli wykonawca jest zobowiązany stosować się do poleceń wydawanych przez instytucję zamawiającą (por. wyroki TSUE z 19 kwietnia 2007 r., nr C-295/05, Asemfo).

Zdaniem TSUE, ocena jest natomiast nieco bardziej skomplikowana, jeżeli instytucja zamawiająca posługuje się spółkami podlegającymi prawu handlowemu, których jest udziałowcem (akcjonariuszem). Z orzecznictwa wynika, że „kontrolę podobną jak nad własnymi służbami” wyklucza zawsze udział osób prywatnych w kapitale takiej spółki, niezależnie od rozmiaru tego uczestnictwa. Kapitał prywatny – jak podkreśla TSUE – podlega bowiem zupełnie innym regułom niż kapitał publiczny; udzielenie zamówienia publicznego (lub koncesji na usługi)

podmiotowi z udziałem kapitału prywatnego poza procedurami przetargowymi stawiłoby prywatnych udziałowców takiej spółki w sytuacji uprzywilejowanej względem ich konkurentów na rynku (por. wyroki TSUE z: 11 stycznia 2005 r., nr C-26/03, Stadt Halle i RPL Lochau; 10 listopada 2005 r., nr C-29/04, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii; 6 kwietnia 2006 r., nr C-410/04, ANAV; 10 września 2009 r., nr C-573/07, Sea Srl). W wyroku z 15 października 2009 r., nr C-196/08, Acoset SpA przeciwko Conferenza Sindaci e Presidenza Prov. Reg. ATO Idrico Ragusa, TSUE stwierdził, że dopuszczalne jest bezpośrednie powierzenie usługi publicznej spółce o kapitale mieszanym publiczno-prywatnym, utworzonej specjalnie w celu świadczenia tej usługi i posiadającej wyłączny cel działalności, w której prywatny udziałowiec został wyłoniony w trybie przetargu publicznego, pod warunkiem że omawiane postępowanie przetargowe jest zgodne z zasadami wolnej konkurencji, przejrzystości i równego traktowania przewidzianymi w traktacie WE w odniesieniu do koncesji.

Za niewystarczające do spełnienia przesłanki zależności organizacyjnej Trybunał Sprawiedliwości UE uznaje same tylko uprawnienia przyznane instytucji zamawiającej jako jednemu wspólnikowi (akcjonariuszowi) zgodnie z ogólnym prawem spółek. Konieczne jest bowiem uwzględnienie całości reżimu prawnego danej spółki w celu ustalenia, czy instytucja zamawiająca ma w spółce rzeczywiście decydujący wpływ zarówno na cele strategiczne, jak i na ważne decyzje, tak jak wobec własnych służb tej instytucji (por. wyroki TSUE z 11 maja 2006 r., nr C-340/04, Carbotermo SpA i Consorzio Alisei oraz z 29 listopada 2012 r., nr C-182/11, Encord SpA). Do takiego samego wniosku TSUE doszedł także w odniesieniu do jednoosobowej spółki gminnej (w chwili zawierania umowy), w której wprowadziła gmina miało prawo wyznaczania większości członków zarządu, jednak statut nie przyznawał jej dalej idących kompetencji nadzorczych niż prawo spółek (por. wyrok TSUE z 13 października 2005 r., nr C-458/03, Parking Brixen).

7.4.2. Europejskie prawo zamówień publicznych zmierza do zapewnienia swobody przepływu usług i zagwarantowania wolnej konkurencji na tym rynku. Jak podkreślał w swoich orzeczeniach Trybunał Sprawiedliwości UE, zastosowania prawa zamówień publicznych wystarczające jest zawarcie umowy przez instytucję zamawiającą z podmiotem od niej niezależnym, to bowiem wyprowadzenie kontraktu „na zewnątrz” otwiera możliwość konkurencji przez wykonawców. Udzielenie zamówienia bezpośredniego nie wpływa natomiast na rynek, ponieważ podmiot spełniający kryteria zależności organizacyjnej i ekonomicznej, określone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE, nie działa na rynku w tym znaczeniu, że nie może doprowadzić do zakłócenia konkurencji. Decyzje takiego podmiotu nie są podejmowane w sposób swobodny, dostosowany do warunków rynkowych, lecz są w pełni zależne od woli instytucji zamawiającej i określonych przez nią metod wykonywania powierzonych im zadań.

Europejskie prawo zamówień publicznych nie definiuje przy tym, ani jakie potrzeby, czy to o charakterze usług użyteczności publicznej, czy niemające takiego charakteru, państwo zobowiązane jest zaspokajać, ani przy użyciu jakich metod, może osiągnąć założone przez siebie cele. Określenie tych potrzeb i wskazanie metod ich zaspokajania stanowi domenę prawa krajowego.

Powoływanie się przez wnioskodawcę na formułę „in house” nie pozostaje w jakimkolwiek związku z treścią zaskarżonych przepisów ustawy. Możliwość udzielenia legalnego zamówienia bezpośredniego („in house”), na którą powołuje się Rada Miejska Inowrocławia, otwiera się dopiero wówczas, gdy prawo krajowe dopuszcza możliwość wykonywania zadań publicznych przez instytucję zamawiającą z użyciem własnych służb (np. zakładów budżetowych) lub jednostek prawnie odrębnych, lecz spełniających przesłanki zależności organizacyjnej i ekonomicznej. Przedmiot niniejszej sprawy stanowi natomiast norma określająca sposób zaspokajania potrzeb publicznych, polegający na obowiązku zorganizowania przetargu na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych (art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości). Taka regulacja nie dotyczy europejskiego prawa zamówień publicznych, w tym – definicji „zamówienia publicznego” w ujęciu dyrektywy 2004/18/WE, której elementem jest koncepcja zamówień bezpośrednich – ponieważ określa ona jedynie metodę, przy użyciu której władza publiczna wykonuje swoje zadania, a tym samym pozostaje poza zakresem przedmiotowym regulacji unijnych. Ewentualna ocena z punktu widzenia zgodności z tą konstrukcją „zamówienia publicznego” mogłaby zostać dokonana dopiero wówczas, gdyby prawo krajowe przyznawało instytucji zamawiającej (tu: gminie), uprawnienie do wykonywania tych zadań z użyciem własnych służb – przyznanie takich uprawnień mieści się w zakresie przedmiotowym dyrektywy 2004/18/WE, ponieważ może prowadzić do błędnej implementacji w sytuacji przyjęcia zasad udzielania zamówień bezpośrednich sprzecznych z przesłankami wypracowanymi przez TSUE. Z taką sytuacją jednoznacznie nie mamy do czynienia na tle zakwestionowanej normy. Z zaskarżonych przepisów wynika, że gmina nie ma możliwości wykonywania zadań publicznych w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych przy użyciu własnych służb, bez przeprowadzenia przetargu. Udzielenie legalnego zamówienia bezpośredniego – z punktu widzenia zakłócenia konkurencji i zastosowania europejskiego prawa zamówień publicznych – jest zaś równoznaczne z posługiwaniem się m.in. własnymi służbami.



7.4.3. Art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości stanowi doprecyzowanie normy wskazującej sposób wykonywania zadań publicznych, polegający na konieczności powierzenia świadczenia usług polegających na odbieraniu i zagospodarowaniu odpadów podmiotom zewnętrznym wyłonionym w trybie przetargu (art. 6d ust. 1 tej ustawy).

Raz jeszcze wymaga jednak podkreślenia, że celem europejskiego prawa zamówień publicznych nie jest przyznanie instytucjom zamawiającym uprawnienia do samodzielnego zaspokajania potrzeb publicznych, lecz jedynie zapewnienie wolnej konkurencji. Dopiero wówczas, gdy prawo krajowe przewiduje możliwość wykonywania zadań publicznych przez władzę publiczną samodzielnie, z wyłączeniem podmiotów gospodarczych o charakterze prywatnoprawnym, instytucja zamawiająca może posłużyć się zamówieniem bezpośrednim. Skoro na tle art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości nie jest dopuszczalne posługiwanie się własnymi służbami (zakładami budżetowymi) gmin, to tym bardziej art. 6e tej ustawy nie może być rozpatrywany z punktu widzenia jego zgodności z prawem europejskim. Nie jest bowiem w tym wypadku spełniona przesłanka uzasadniająca odwołanie się do konstrukcji zamówienia bezpośredniego, skoro gmina nie ma prawa skorzystania z jego alternatywy, polegającej na samodzielnym działaniu.

Podsumowując, w sposób oczywisty zakwestionowana regulacja odnosi się do problematyki innej niż europejskie prawo zamówień publicznych. Z przewidzianej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE możliwości wprowadzenia zamówień bezpośrednich („in house”) nie wynika zakaz wprowadzania przez ustawodawcę krajowego procedur przetargowych w celu wyłonienia wykonawcy określonego zadania publicznego.

7.4.4. W związku z podjętymi ustaleniami, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zarzut Rady Miejskiej Inowrocławia jest oczywiście bezzasadny i postępowanie w zakresie badania zgodności art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości z art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji podlega umorzeniu. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zaistniała negatywna przesłanka procesowa, wyłączająca dopuszczalność merytorycznej kontroli. Nadanie wnioskowi dalszego biegu nie oznacza jego konwalidacji; wydanie przez sędziego odpowiedniego zarządzenia w tej kwestii nie usuwa ani braku legitymacji czynnej, ani braków formalnych, ani oczywistej bezzasadności wniosku (zob. postanowienia TK z: 20 marca 2002 r., sygn. K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21; 16 października 2002 r., sygn. K 23/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 76; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113). Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, na etapie merytorycznego rozpoznania, że wniosek jest oczywiście bezzasadny w rozumieniu art. 36 ust. 3 ustawy o TK, skutkuje koniecznością umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Umorzenie postępowania w powyższym zakresie czyni bezprzedmiotowym odpowiedź na pytanie, czy dopuszczalne było oparcie zarzutu niezgodności art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości z art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji na twierdzeniu, że zakwestionowane przepisy naruszają prawo Unii Europejskiej.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 26

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 26 lutego 2014 r.  
**Sygn. akt P 44/11**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Zubik – przewodniczący  
Stanisław Biernat – II sprawozdawca  
Zbigniew Cieślak  
Teresa Liszcz – I sprawozdawca  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 lutego 2014 r., połączonych pytań prawnych:

- 1) Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 maja 2011 r., czy art. 199 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje, że koszty postępowania w wypadku oddalenia skargi ponosi obligatoryjnie uczestnik postępowania, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 maja 2011 r., czy art. 199 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przewiduje, że koszty postępowania w wypadku oddalenia skargi ponosi obligatoryjnie organ, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a :

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

UZASADNIENIE

I

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie postanowienia z 11 maja 2011 r. (sygn. akt I SA/Wa 2454/10) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 199 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w zakresie, w jakim przewiduje, że koszty postępowania w przypadku oddalenia skargi ponosi obligatoryjnie uczestnik postępowania, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Postanowieniem z 12 maja 2011 r. (sygn. akt I SA/Wa 2478/10) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 199 p.p.s.a. w zakresie, w jakim przewiduje, że koszty postępowania w przypadku oddalenia skargi ponosi obligatoryjnie organ, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Zarządzeniem z 1 września 2011 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził łączne rozpoznanie spraw pod wspólną sygnaturą akt P 44/11 z uwagi na tożsamość przedmiotu obu pytań prawnych.

1.2. Pierwsze pytanie prawne zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego: Decyzją z 18 maja 2007 r. Minister Budownictwa, po rozpatrzeniu wniosku syndyka masy upadłości przedsiębiorstwa o ponowne rozpatrzenie sprawy, uchylił decyzję Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz odmówił stwierdzenia nieważności orzeczenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w części dotyczącej wywłaszczenia nieruchomości. Spadkobiercy właścicieli wywłaszczonej nieruchomości wnieśli skargi na decyzję Ministra Budownictwa. Minister Budownictwa wniósł o ich oddalenie. Syndyk masy upadłości, będący uczestnikiem postępowania, odnosząc się do jednej ze skarg, wniósł o jej oddalenie oraz o obciążenie skarżącej kosztami

postępowania, w tym kosztami zastępstwa prawnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargi spadkobierców. Po rozpoznaniu skargi kasacyjnej jednego ze spadkobierców Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

Drugie pytanie prawne zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego: Decyzją z 5 listopada 2010 r. Minister Skarbu Państwa utrzymał w mocy decyzję wojewody potwierdzającą dwóm osobom fizycznym prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Jedna z osób uprawnionych do rekompensaty wniosła skargę na decyzję Ministra Skarbu Państwa. W odpowiedzi na skargę Minister, reprezentowany przez radcę prawnego, wniósł o oddalenie skargi i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

1.3. Uzasadnienia obydwu pytań prawnych są tożsame. Zostały one oparte na następujących argumentach:

Sądy pytające wskazały, że zgodnie z art. 199 p.p.s.a. strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Szczególna regulacja, w odniesieniu do postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, została przewidziana w art. 200 i art. 201 p.p.s.a. Z powyższych przepisów wynika, że jedynie strona skarżąca, wygrywając sprawę w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym, uzyska od organu zwrot kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Skarżący nie może zostać natomiast obciążony obowiązkiem zwrotu kosztów poniesionych przez pozostałe strony postępowania w przypadku oddalenia skargi. W konsekwencji ani uczestnik postępowania, ani organ nie uzyskają od skarżącego zwrotu poniesionych kosztów i to pomimo wygrania sprawy, a więc uwzględnienia ich stanowiska co do bezzasadności skargi. Z powyższych względów, zdaniem sądów pytających, art. 199 p.p.s.a. jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, a w odniesieniu do sytuacji procesowej uczestnika postępowania jest ponadto niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie sądów pytających, sytuacja, w której jedna ze stron postępowania, podejmująca czynności procesowe w celu wykazania zasadności prezentowanego stanowiska lub podważania czynności podejmowanych przez pozostałe strony, ma być zawsze obciążona wydatkowanymi kosztami, jest niezgodna z zasadą demokratycznego państwa prawnego przewidzianą w art. 2 Konstytucji.

Z zasady równości, przewidzianej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika obowiązek równego traktowania podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. W ocenie sądów pytających za cechą relewantną, uzasadniającą takie czy inne rozstrzygnięcie w sprawie kosztów postępowania sądowego, należy przyjąć wynik sprawy. Zasadą powinno być zatem obciążenie kosztami postępowania sądowego tej strony, która w jego toku nie zdołała utrzymać swojego stanowiska. Brak możliwości obciążenia skarżącego obowiązkiem zwrotu kosztów innym stronom postępowania jest nieuzasadniony.

Zarzut niezgodności art. 199 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 Konstytucji został sformułowany jedynie w odniesieniu do sytuacji procesowej uczestnika postępowania. Zgodnie z art. 33 § 1 p.p.s.a. uczestnikiem postępowania na prawach strony jest osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym i nie wniosła skargi, ale wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego. Zdaniem sądów pytających, art. 199 p.p.s.a. narusza prawo dostępu do sądu, gdyż ryzyko poniesienia kosztów postępowania sądowego może powstrzymać przed korzystaniem z prawa do sądu. Realizując prawo do sądu, strona powinna liczyć się z koniecznością poniesienia kosztów związanych z udziałem w postępowaniu jedynie w razie przegrania sprawy (nieuwzględnienia jej stanowiska przez sąd), natomiast w innych sytuacjach obciążanie jej takimi kosztami sprzeciwia się elementarnemu poczuciu sprawiedliwości.

Uzasadniając spełnienie przesłanki funkcjonalnej, sądy pytające wskazały, że ocena zgodności z Konstytucją art. 199 p.p.s.a. ma bezpośredni wpływ na sposób rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi spraw. Uczestnik postępowania (w pierwszej sprawie) i organ administracji (w drugiej sprawie) są reprezentowani przez profesjonalnych pełnomocników, a zatem ponieśli koszty postępowania, o których mowa w art. 205 § 2 p.p.s.a. W obecnym stanie prawnym, wnioski uczestnika postępowania i organu administracji, dotyczące zwrotu na ich rzecz kosztów postępowania, nie mogą zostać uwzględnione, nawet w przypadku oddalenia skargi.

2. Pismem z 19 grudnia 2011 r., Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W przypadku nieuwzględnienia powyższego wniosku Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 199 p.p.s.a. w zakresie, w jakim przewiduje, że koszty postępowania w wypadku oddalenia skargi ponosi obligatoryjnie:

- 1) uczestnik postępowania – jest zgodny z art. 32 ust. 1 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji,
- 2) organ – jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

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

2.1. Uzasadniając wniosek dotyczący umorzenia postępowania, Marszałek Sejmu wyraził wątpliwość co do spełnienia przesłanki funkcjonalnej. Sądy pytające, w uzasadnieniach obu pytań prawnych, odniosły się do kwestii konsekwencji rozstrzygnięcia o zgodności z Konstytucją zaskarżonej regulacji, jako sytuacji potencjalnej, która zaktualizuje się dopiero w przypadku oddalenia skargi. W żadnej ze spraw stanowiących tła obu pytań prawnych nie jest jeszcze znane merytoryczne rozstrzygnięcie sądu. Wątpliwości pojawiają się w odniesieniu do sytuacji, w której sądy pytające, wbrew założeniu przyjętemu w uzasadnieniach pytań prawnych, uwzględnią obie skargi. Wydanie przez Trybunał Konstytucyjny merytorycznego orzeczenia na skutek przedstawionych pytań prawnych prowadziłyby do dokonania niedopuszczalnej w tym trybie abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności norm.

2.2. Uzasadniając stanowisko merytoryczne, Marszałek Sejmu odniósł się do zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równości. Analizując charakter postępowania sądownoadministracyjnego oraz cechy i role stron tego postępowania, Marszałek Sejmu doszedł do wniosku, że sądy pytające nieprawidłowo wskazały „wynik sprawy”, jako cechę relewantną, nakazującą jednakowe traktowanie stron postępowania. Wyznaczenie tej cechy nie wynika z okoliczności powiązanych z treścią norm prawnych, wobec których podnoszony jest zarzut naruszenia zasady równości, ale jest wyrazem przekonania sądów pytających o konieczności zrównania pozycji procesowej stron postępowania (w zakresie domagania się zwrotu kosztów postępowania od strony przegrywającej). Takie podejście jest zbliżone do postulatu *de lege ferenda*, a więc odnosi się do sfery, która sama w sobie nie może uzasadnić obalenia domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

Marszałek Sejmu uznał, że nie można porównywać stron postępowania sądownoadministracyjnego *sensu stricto* i uczestników postępowania, gdyż są to dwie klasy podmiotów realizujące inne role procesowe i których sytuacja prawna – z perspektywy art. 32 ust. 1 Konstytucji – może i powinna być regulowana odmiennie.

Marszałek Sejmu wskazał, że postępowanie sądownoadministracyjne ma charakter kontradiktoryjny, a strony toczą w jego ramach spór o legalność działania bądź zaniechania administracji publicznej. Z analizy przepisów p.p.s.a. wynika, że zarówno skarżący, jak i organ dysponują, jako strony postępowania, analogicznymi uprawnieniami procesowymi, dzięki którym dowodzą swoich racji przed sądem administracyjnym. W odniesieniu do rozkładu ciężaru kosztów postępowania ustawodawca zdecydował jednak o zróżnicowaniu uprawnień tych podmiotów. Oceniając tę regulację w kontekście zasady równości, Marszałek Sejmu przyjął, że ustawodawca zróżnicował sytuację prawną stron postępowania, posługując się kryterium uwzględnienia skargi. Kwestionowane zróżnicowanie pozostaje jednak w relewantnym związku z celem postępowania sądownoadministracyjnego, jakim jest kontrola legalności działalności administracji publicznej, i służy jego realizacji. Respektuje ono również zasadę proporcjonalności.

Marszałek Sejmu stwierdził, że przyjęcie zasady ograniczonej odpowiedzialności za wynik postępowania sądownoadministracyjnego mieści się w granicach politycznego uznania ustawodawcy, a w rezultacie art. 199 p.p.s.a., w zakresie wskazanym w *petitum* pytań prawnych, jest zgodny z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2.3. Analizując kwestionowaną regulację w kontekście prawa do sądu, Marszałek Sejmu podkreślił, że w postępowaniu sądownoadministracyjnym prawo to realizuje się przede wszystkim przez możliwość żądania rozstrzygnięcia konfliktu, powstałego w związku z działaniami administracji publicznej. Dlatego przysługuje ono skarżącemu, kwestionującemu działanie (zaniechanie) organu. Odrębność pozycji procesowych skarżącego i uczestnika postępowania oznacza, że wobec tego ostatniego trudno jest mówić o naruszeniu dostępu do sądu. Podmiotem uruchamiającym procedurę sądową jest skarżący, nie zaś uczestnik postępowania. Decyzja o aktywnym udziale w postępowaniu sądownoadministracyjnym należy do uczestnika postępowania, a nieskorzystanie z tej możliwości nie wpływa na przebieg postępowania.

Marszałek Sejmu podkreślił, że umożliwienie uczestnikowi postępowania dochodzenia od skarżącego zwrotu kosztów mogłoby zachwiać realizacją prawa do sądu samego skarżącego. Ryzyko poniesienia realnej dolegliwości i majątkowego ciężaru procesowego wpływałoby na podjęcie przez potencjalnego skarżącego decyzji o zaniechaniu występowania na drogę sądową, co byłoby niekorzystne dla ochrony obiektywnego porządku prawnego. Przyznanie uczestnikom postępowania sądownoadministracyjnego praw i obowiązków stron postępowania – z wyjątkami wynikającymi z pozycji procesowej stron *sensu stricto* – gwarantuje im realizację zasady sprawiedliwości proceduralnej, mającej swoje źródło w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji uprawnione jest także stwierdzenie, że art. 199 p.p.s.a., w zakresie wskazanym w *petitum* pytania prawnego, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3. W piśmie z 18 października 2011 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 199 p.p.s.a. w zakresie, w jakim przewiduje, że koszty postępowania w wypadku oddalenia skargi ponosi obligatoryjnie uczestnik postępowania, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 199 p.p.s.a. w zakresie, w jakim przewiduje, że koszty postępowania w wypadku oddalenia skargi ponosi obligatoryjnie organ, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Odnosząc się do zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równości, Prokurator Generalny nie podzielił poglądu sądów pytających, że cechą relewantną, uzasadniającą rozstrzygnięcie o kosztach postępowania sądowego, jest wynik sprawy. Wskazanie tej cechy powinno wynikać z norm prawnych, wobec których podnoszony jest zarzut naruszenia zasady równości. Cecha ta nie może być natomiast formą postulatu *de lege ferenda*, na podstawie której ustawodawca powinien określić sytuację prawną określonych podmiotów.

Prokurator Generalny stwierdził, że zgodnie z art. 199 p.p.s.a. wszystkie strony postępowania potraktowane zostały jednakowo. O różnicowaniu można mówić jedynie w odniesieniu do sytuacji prawnej skarżącego i organu, określonej w art. 200 p.p.s.a. Zdaniem Prokuratora Generalnego, ustawodawca zróżnicował sytuację prawną stron w oparciu o kryterium uwzględnienia skargi. Jedynie w tym przypadku organ zobowiązany jest do zwrotu skarżącemu kosztów postępowania. W odniesieniu zaś do uczestnika postępowania ustawodawca nie dokonał zróżnicowania, przyjmując, że ponosi on koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie.

W ocenie Prokuratora Generalnego, odstępstwo od nakazu równego traktowania, spowodowane wprowadzeniem zasady ograniczonej odpowiedzialności za wynik postępowania, jest uzasadnione. Po pierwsze, regulacja taka pozostaje w bezpośrednim (relewantnym) związku z celem i treścią p.p.s.a., ponieważ skarga do sądu administracyjnego na decyzję organu administracji publicznej ma na celu nie tylko ochronę jednostkowych praw i interesów skarżącego, lecz służy także zapewnieniu praworządnego działania administracji publicznej. Uprzywilejowanie pozycji skarżącego uzasadnione jest tym, że kontrola sądowa dotyczy władczego działania (bądź zaniechania) organu administracji publicznej, a zatem spraw, w których nie ma równorzędności pomiędzy stroną postępowania administracyjnego a organem. Po drugie, zróżnicowanie takie jest zgodne z zasadą proporcjonalności, gdyż dotyczy tylko postępowania przed WSA, zwrot kosztów na rzecz skarżącego obejmuje tylko koszty niezbędne „do celowego dochodzenia praw”, a ową niezbędność oraz celowość każdorazowo ocenia sąd. Po trzecie, ryzyko konieczności dokonania zwrotu organowi poniesionych przezeń kosztów, wpływałoby negatywnie na korzystanie z konstytucyjnego prawa do zaskarżenia orzeczeń (art. 78 Konstytucji). W konsekwencji Prokurator Generalny uznał, że art. 199 p.p.s.a. jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

3.2. Odnosząc się do zarzutu naruszenia prawa do sądu, Prokurator Generalny stwierdził, że sądy pytające kwestionują w istocie naruszenie prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej. Należy podkreślić, że to skarżący, obok organu, jest obligacyjnym podmiotem procedury sądownoadministracyjnej. Korzystając z przysługującego mu prawa do sądu, powoduje uruchomienie właściwej dla rozpatrzenia sprawy procedury. Uczestnik postępowania przed sądem administracyjnym, choć bierze w nim udział na prawach strony, to jednak pełni odrębną rolę procesową, której nie można utożsamiać z rolą skarżącego. A zatem, to przede wszystkim skarżący, który uruchamia procedurę przed sądem, powinien mieć zagwarantowane prawa z tym związane.

Prokurator Generalny wskazał, że ustanowienie przepisu, który pozwalałby na zasądzenie od skarżącego na rzecz uczestnika postępowania kosztów w przypadku oddalenia skargi, należałoby raczej postrzegać w kategoriach niesprawiedliwej procedury w odniesieniu do praw skarżącego, niż do praw uczestnika postępowania. Stosowanie postulowanej przez sądy pytające zasady w sprawach, w których występowałaby liczniejsza grupa uczestników, mogłoby tworzyć barierę ekonomiczną, istotnie ograniczającą prawo adresata decyzji administracyjnej do sądu. Skarżący nie mógłby w żadnej mierze przewidzieć, w chwili występowania do sądu, jakie koszty postępowania poniesie, gdy skarga zostanie przez sąd oddalona.

Z powyższych względów, art. 199 p.p.s.a. w zakresie, w jakim przewiduje, że koszty postępowania w wypadku oddalenia skargi ponosi obligatoryjnie uczestnik postępowania, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem pytań prawnych Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: WSA lub sądy pytające) jest art. 199 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 zakresie, w jakim przepis ten przewiduje, że koszty

postępowania w przypadku oddalenia skargi ponosi obligatoryjnie uczestnik postępowania lub organ. Zdaniem sądów pytających, kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, zaś w odniesieniu do uczestnika postępowania, jest ponadto niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Przed merytorycznym rozpoznaniem sprawy niezbędne było ustalenie, czy pytanie prawne spełnia wymagania jego dopuszczalności, określone w art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Na podstawie art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. Ustawa o TK, rozwijając regulację konstytucyjną, określa warunki formalne, którym powinno odpowiadać pytanie prawne.

Należy zauważyć, że kontrola sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny nie ma jednolitego charakteru we wszystkich przypadkach. Odmienne są przesłanki podmiotowe i przedmiotowe kontroli, w zależności od tego, czy chodzi o kontrolę abstrakcyjną, na skutek wniosku któregoś z organów lub podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, czy też kontrolę konkretną, w wyniku skargi konstytucyjnej albo pytania prawnego. W przypadku pytania prawnego kontrola Trybunału jest związana z rozstrzygnięciem sprawy przez sąd, mający konstytucyjne wątpliwości w odniesieniu do normy, którą zamierza zastosować, wydając orzeczenie. Przedstawione zróżnicowanie powoduje ograniczenie kognicji Trybunału Konstytucyjnego w przypadku kontroli konkretnej, w porównaniu z kontrolą abstrakcyjną. Niespełnienie przesłanek kontroli jest przeszkodą formalną w przeprowadzeniu pełnego, merytorycznego badania konstytucyjności zaskarżonych norm i musi spowodować umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (por. postanowienia TK z: 20 listopada 2008 r., sygn. P 18/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 168; 9 maja 2012 r., sygn. P 2/11, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 56).

2. Aby pytanie prawne zostało uznane za dopuszczalne, musi spełniać następujące przesłanki: 1) podmiotową, 2) przedmiotową oraz 3) funkcjonalną.

W niniejszej sprawie nie budziły wątpliwości dwie pierwsze przesłanki, pytanie prawne przedstawił bowiem sąd i dotyczy ono zgodności art. 199 p.p.s.a. z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Analizy wymagała natomiast kwestia spełnienia przesłanki funkcjonalnej. Przesłanką funkcjonalną pytania prawnego jest jego relewancja, czyli wystąpienie zależności między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem. Zależność ta jest oparta na bezpośredniej i ścisłej relacji między treścią kwestionowanego przepisu a stanem faktycznym sprawy rozpoznawanej przez sąd. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne. Kierując pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, sąd powinien wykazać tę zależność (por. postanowienia TK z: 20 listopada 2008 r., sygn. P 18/08 oraz 10 grudnia 2008 r., sygn. P 39/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 187 i inne powołane tam wcześniejsze orzeczenia Trybunału).

3. Sądy pytające, uzasadniając wpływ wyroku Trybunału Konstytucyjnego na rozstrzygnięcie spraw, wyjaśniły, że ocena zgodności art. 199 p.p.s.a. w zakresie ujętym w pytaniach prawnych ma bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie dotyczące kosztów postępowania w zawisłych przed nimi sprawach. Orzeczenie o niekonstytucyjności art. 199 p.p.s.a., w zakresie wskazanym w *petitum* pytań prawnych, pozwoli, w razie oddalenia skargi, na obciążenie skarżącego obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz organu lub uczestnika postępowania. W obu sprawach, zarówno uczestnik postępowania, jak i organ administracji są reprezentowani przez profesjonalnych pełnomocników i złożyli wnioski o zwrot kosztów postępowania według norm przepisanych.

4. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że to na sądzie składającym pytanie prawne ciąży powinność stosownego do charakteru sprawy wykazania, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją. Analiza uzasadnień obu pytań prawnych w odniesieniu do spełnienia przesłanki funkcjonalnej prowadzi do konkluzji, że sądy pytające odniosły się jedynie do sytuacji, w której obie skargi zostaną oddalone. Należy podkreślić, że sądy pytające wystąpiły z pytaniami prawnymi w fazie postępowania, w której nie mogą jednoznacznie stwierdzić, jakie będzie ostatecznie rozstrzygnięcie zawisłych przed nimi spraw. A zatem konkluzja sądów pytających co do zastosowania rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego jest jedynie hipotetyczna. Natomiast w sytuacji, w której obie skargi zostałyby uwzględnione, merytoryczne orzeczenie wydane przez Trybunał Konstytucyjny na skutek przedstawionych pytań prawnych nie znalazłoby zastosowania w postępowaniach toczących się przed sądami pytającymi. Oznaczałoby to dokonanie przez Trybunał abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności kwestionowanych

norm, a to jest niedopuszczalne w postępowaniu zainicjowanym pytaniem prawnym. Należy zatem stwierdzić, że określając jedynie warunkowy wpływ orzeczenia Trybunału na rozstrzygnięcie spraw zawisłych przed sądami pytającymi, sądy te nie wykazały spełnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

Z powyższych względów, podziеляjąc stanowisko Sejmu, Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

5. Trybunał Konstytucyjny zauważył także, że sądy pytające niewłaściwie określiły jako przedmiot pytania prawnego normę zawartą w art. 199 p.p.s.a. Z kwestionowanego przepisu nie wynika bowiem treść normatywna podana w *petitum* obu pytań prawnych po wyrażeniu „w zakresie”. Kwestia zwrotu kosztów postępowania sądowoadministracyjnego na rzecz uczestnika tego postępowania lub organu administracji jest unormowana nie w art. 199 p.p.s.a., lecz w dalszych przepisach działu V, rozdziału I p.p.s.a. Również Prokurator Generalny dostrzegł, że zaskarżony art. 199 p.p.s.a. nie różnicuje podmiotów postępowania w odniesieniu do zwrotu kosztów, gdyż stanowi ogólną regułę, zgodnie z którą strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie.

Sądy pytające kwestionują przyjęty przez ustawodawcę model prawny dotyczący rozkładu kosztów postępowania, zawarty w dalszych przepisach działu V, rozdziału 1 p.p.s.a., wyrażając pogląd, że rozwiązania te powinny być odmienne, tzn. powinny w inny sposób normować rozłożenie kosztów postępowania sądowoadministracyjnego między strony i uczestników postępowania. Zarzuty te dotyczą w istocie braku regulacji, które zdaniem sądów pytających, byłyby bardziej odpowiednie. Sądy pytające zarzucają zatem zaniechanie ustawodawcze. Kontrola takiego zaniechania nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego (por. postanowienia TK z: 16 lutego 2009 r., sygn. P 104/08, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 17; 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

#### **Zdanie odrębne**

sędzi TK Teresy Liszcz

do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 26 lutego 2014 r., sygn. akt P 44/11

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 wskazanego wyżej postanowienia o umorzeniu postępowania. Trybunał Konstytucyjny postanowił o umorzeniu postępowania w sprawie, uznając, że wydanie wyroku jest niedopuszczalne z powodu niespełnienia przez pytania prawne przesłanki funkcjonalnej. Nie zgadzam się z tym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, uważam bowiem, że wszystkie przesłanki – w tym również przesłanka funkcjonalna – warunkujące merytoryczne rozpoznanie pytania prawnego, zostały spełnione.

#### **UZASADNIENIE**

1. Pytające sądy, uzasadniając spełnienie przesłanki funkcjonalnej, stwierdziły, że ocena zgodności z Konstytucją art. 199 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 przedmiocie kosztów postępowania, ma bezpośredni wpływ na treść rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi spraw. Wskazały, że uczestnik postępowania podejmujący czynności procesowe w pierwszym postępowaniu oraz organ administracji – w drugim postępowaniu reprezentowani są przez profesjonalnych pełnomocników, a zatem ponieśli koszty, o których mowa w art. 205 § 2 p.p.s.a., i złożyli wnioski o ich zwrot. Tymczasem wnioski te nie będą mogły zostać uwzględnione nawet w przypadku oddalenia skarg, a więc wygrania przez te podmioty spraw.

Trybunał Konstytucyjny, przychylając się do stanowiska Marszałka Sejmu, uznał, że pytania prawne sądów nie spełniają przesłanki funkcjonalnej, gdyż są przedwcześnie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „sądy pytające wystąpiły z pytaniami prawnymi w fazie postępowania, w której nie mogą jednoznacznie stwierdzić, jakie będzie ostatecznie rozstrzygnięcie zawisłych przed nimi spraw”. Merytoryczne rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego znajdowałoby, zdaniem Trybunału, zastosowanie jedynie w sytuacji, w której obie skargi zostałyby oddalone przez sądy administracyjne. Jeśliby natomiast skargi te zostały uwzględnione, to merytoryczne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie miałoby znaczenia dla rozstrzygnięcia w sprawach zawisłych przed pytającymi sądami.

Nie zgadzam się z tym stanowiskiem Trybunału, które oznacza, że jeśli wątpliwości prawne sądu dotyczą rozkładu kosztów postępowania, nie może on orzec o kosztach w samym wyroku, gdyż dopiero po rozstrzygnięciu sprawy co do *meritum* – w rozpatrywanym przypadku przez oddalenie skarg – mógłby on zwrócić się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Jest to rozumowanie – moim zdaniem – nadmiernie rygorystyczne w ujmowaniu przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, nieznajdujące oparcia ani w Konstytucji ani w ustawie o TK. Z postanowienia art. 193 Konstytucji ani z art. 32 ust. 3 ustawy o TK) nie wynika, by pytający sąd miał obowiązek informować Trybunał Konstytucyjny w pytaniu prawnym o tym, czy podjął już decyzję co do treści rozstrzygnięcia w sprawie, w związku z którą wystosował pytanie prawne, ani tym bardziej – obowiązek wcześniejszego wydania orzeczenia w określonym zakresie. Z uzasadnienia pytania wynika, że sąd – słusznie – uznał, że jedną z podstaw prawnych orzeczeń, które zamierza wydać (w zakresie kosztów), będzie art. 199 p.p.s.a., budzący wskazane w pytaniu prawnym wątpliwości konstytucyjne. A to oznacza, moim zdaniem, spełnienie przez rozpoznawane pytania prawne przesłanki funkcjonalnej.

2. Nie zgadzam się również ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, jakoby pytające sądy niewłaściwie określiły jako przedmiot postępowania art. 199 p.p.s.a., gdyż kwestia zwrotu kosztów postępowania sądowoadministracyjnego nie jest uregulowana w tym przepisie, lecz w dalszych przepisach działu V, rozdziału I p.p.s.a. Moim zdaniem, sądy słusznie uczyniły przedmiotem pytań prawnych właśnie art. 199 p.p.s.a., gdyż kwestionują wyrażoną w nim ogólną zasadę rozkładu tych kosztów, według której strony „pozostają” przy swoich kosztach, a nie są one rozkładane stosownie do wyniku postępowania, jak ma to miejsce w postępowaniu cywilnym, gdzie strona, która przegrała proces ma, co do zasady, obowiązek zwrotu kosztów postępowania poniesionych przez stronę wygrywającą (art. 98 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.).

Z tych względów uznałam za konieczne złożenie zdania odrębnego.

## 27

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

#### **Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Zbigniew Cieślak – przewodniczący  
Stanisław Biernat – sprawozdawca  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Stanisław Rymar  
Andrzej Rzepliński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 lutego 2014 r., skargi konstytucyjnej B.H. o zbadanie zgodności:

art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 800, ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia nabycie tego świadczenia od spełnienia warunku rozwiązania stosunku pracy – w domyśle na wniosek nauczyciela, z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 67 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. Skargą konstytucyjną z 31 października 2012 r. B.H. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 800, ze zm.; dalej: ustawa kompensacyjna) w zakresie, w jakim uzależnia nabycie tego świadczenia od spełnienia warunku rozwiązania stosunku pracy – w domyśle na wniosek nauczyciela, z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 67 Konstytucji.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

Decyzją z 29 czerwca 2011 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Szczecinie, odmówił skarżącej przyznania nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, wskazując, że skarżąca nie udowodniła rozwiązania stosunku pracy na swój wniosek. Organ rentowy stwierdził, że z art. 4 ust. 1 ustawy kompensacyjnej wynika, że świadczenie kompensacyjne przysługuje nauczycielowi, który rozwiązał stosunek pracy na swój wniosek.

Sąd Okręgowy w Szczecinie, wyrokiem z 8 lutego 2012 r. (sygn. akt VI U 991/11), uwzględnił odwołanie skarżącej i zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że przyznał jej prawo do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego począwszy od 16 kwietnia 2011 r. Zdaniem sądu, rozważając przesłanki warunkujące nabycie prawa do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, należy mieć na względzie nie tylko literalne brzmienie art. 4 ust. 1 ustawy kompensacyjnej, ale przede wszystkim cel, dla którego ustawodawca przewidział prawo do świadczenia kompensacyjnego dla nauczycieli. W konsekwencji sąd przyjął, że art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy kompensacyjnej, mimo użytego w nim sformułowania „świadczenie przysługuje nauczycielom, którzy (...) rozwiązali stosunek pracy”, odnosi się nie tylko do sytuacji, gdy rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło na wniosek nauczyciela, ale także gdy stosunek pracy ustał w inny sposób.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie, wyrokiem z 19 lipca 2012 r. (sygn. akt III AUa 280/12), w wyniku apelacji wniesionej przez organ rentowy zmienił zaskarżony wyrok i oddalił odwołanie skarżącej. Sąd wskazał, że z brzmienia art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy kompensacyjnej w sposób oczywisty wynika, że to nauczyciel powinien rozwiązać stosunek pracy. W przepisie tym klarownie została wyrażona wola ustawodawcy, aby to od nauczyciela pochodziło oświadczenie woli, wniosek, czy inicjatywa w zakresie rozwiązania stosunku pracy.

1.1. Zdaniem skarżącej, art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy kompensacyjnej jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji. W jej ocenie, konstytucyjne zasady równości oraz sprawiedliwości społecznej wymagają, aby warunkiem przyznania prawa do świadczenia kompensacyjnego był staż pracy i osiągnięcie określonego wieku, nie zaś sposób rozwiązania stosunku pracy.

Zasada równości oznacza, że wszyscy nauczyciele charakteryzujący się określonym stażem pracy i osiągnięciem ustawowego wieku powinni być traktowani równo bez dyskryminowania i faworyzowania. Różnice prawne i faktyczne w sposobie rozwiązania stosunku pracy są nieistotne i nie mogą stanowić podstawy do odmowy przyznania świadczenia. Ewentualne wyjątki od tej zasady powinny pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Nadto powinny być proporcjonalne tzn. pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych. Kolejną przesłanką pozostaje okoliczność, że muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, które mogłyby uzasadniać odmienne traktowanie podmiotów podobnych. W ocenie skarżącej, w kwestionowanym przepisie ustawodawca zróżnicował podmioty prawa charakteryzujące się wspólną cechą istotną, nie zawarł zaś przesłanki do dokonania odstępstwa od zasady równości.

Skarżąca wskazuje ponadto, że sposób sformułowania kwestionowanego przepisu pozostaje dalece sprzeczny z zasadami techniki prawodawczej. Mając na względzie konieczność zachowania konsekwencji terminologicznej w systemie prawa prawodawca powinien sformułować art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy kompensacyjnej bardziej precyzyjnie. Pierwotnie art. 4 projektu ustawy kompensacyjnej określał tylko dwa warunki uzyskania przez nauczyciela świadczenia kompensacyjnego, nie było wśród nich obowiązku rozwiązania stosunku pracy. Na etapie prac legislacyjnych w Sejmie został dodany warunek dotyczący rozwiązania stosunku pracy. Brzmienie art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy kompensacyjnej – „rozwiązali stosunek pracy” jest jednak odmienne od art. 4 pkt 7 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach pomostowych) – „nastąpiło z nim rozwiązanie stosunku pracy” oraz art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674, ze zm.; dalej: Karta Nauczyciela) – „po rozwiązaniu na swój wniosek stosunku pracy”. W konsekwencji sformułowanie

występujące w kwestionowanym przepisie – „rozwiązali stosunek pracy” burzy spójność terminologiczną w tej dziedzinie prawa.

Zdaniem skarżącej, prawo do nabycia nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego jest objęte ochroną wynikającą z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Tym samym, podstawą kontroli art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy kompensacyjnej, w kontekście art. 67 ust. 1 Konstytucji, jest ocena czy zaskarżone rozwiązanie mieści się w zakresie swobody ustawodawcy. Ustawodawca dokonując wyboru szczegółowych rozwiązań dotyczących sposobu realizacji prawa do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego jest ograniczony obowiązkiem respektowania istoty tego świadczenia. Jest nią zagwarantowanie prawa do świadczenia nauczycielom, którzy osiągnęli ustawowy wiek i staż pracy oraz których stosunek pracy ustał. Tak rozumianą istotę prawa do uzyskania świadczenia narusza zawężenie sposobu rozwiązania zatrudnienia wyłącznie na wniosek nauczyciela, co prowadzi do pozbawienia niektórych z uprawnionych środków do życia.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 30 września 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy kompensacyjnej jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z zasadą określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

2.1. Marszałek Sejmu wskazał, że zarzut dotyczący naruszenia przez art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy kompensacyjnej zasady określoności przepisów prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, jest niezasadny. Czasownik „rozwiązać”, którego użył ustawodawca w zdaniu: „rozwiązali stosunek pracy” oznacza: „uczynić coś nieobowiązującym, unieważnić”. Wskazany czasownik przyjął w zaskarżonym przepisie formę osobową, a dokładniej trzecią osobą liczby mnogiej, co oznacza, iż wykonawcą danej czynności muszą być określone osoby. Osoby te zostały wskazane wprost w art. 4 ust. 1 ustawy kompensacyjnej. Użycie przez prawodawcę formy osobowej czasownika „rozwiązać” uczyniło zbędnym dodanie zwrotu na „swoją wniosek”, jest bowiem dostatecznie zrozumiałe i logiczne kto jest zobowiązany do dokonania czynności. W konsekwencji to z inicjatywy nauczyciela, który chce skorzystać z uprawnienia, musi zostać rozwiązany stosunek pracy. Takie rozumienie kwestionowanego przepisu znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego (wyrok z 10 kwietnia 2013 r., sygn. akt II UK 205/12) oraz wśród przedstawicieli doktryny.

W konsekwencji art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy kompensacyjnej jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z zasadą określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

2.2. Odnosząc się do zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu z zasadą równości oraz sprawiedliwości społecznej, Marszałek Sejmu podkreślił, że ustawodawcy przysługiwała znaczna swoboda w ukształtowaniu prawa do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego. Obok warunku osiągnięcia stosownego wieku oraz wykazania odpowiedniego stażu pracy, ustawodawca zamieścił w zaskarżonym przepisie także warunek rozwiązania stosunku pracy na wniosek nauczyciela. Jest to rozwiązanie tożsame z przesłankami nabycia emerytury nauczycielskiej, o której mowa w art. 88 Karty Nauczyciela.

Marszałek Sejmu wskazał, że świadczenia kompensacyjnego nie nabywa się z mocy samego prawa, lecz wiąże się z pewną aktywnością ubezpieczonego. Regulacja ta ma na celu pozostawienie nauczycielowi swobody podjęcia decyzji dotyczącej jego przyszłości zawodowej, czyli wyboru pomiędzy opcją kontynuowania pracy, aż do chwili spełnienia kryteriów przejścia na emeryturę na zasadach ogólnych lub skorzystania ze świadczenia kompensacyjnego i wycofania się z wykonywania zawodu. Przejawem inicjatywy nauczyciela w uzyskaniu świadczenia kompensacyjnego jest niewątpliwie wystąpienie przez niego samego z wnioskiem o rozwiązanie stosunku pracy, bądź z wnioskiem o rozwiązanie umowy o pracę za porozumieniem stron.

Marszałek Sejmu, podobnie jak skarżąca, przyjął, że w niniejszej sprawie podmiotami podobnymi są wszyscy nauczyciele, którzy spełniają przesłanki z art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy kompensacyjnej, zaś cechą różnicującą jest warunek przewidziany w art. 4 ust. 1 pkt 3 powołanej ustawy, tj. sposób rozwiązania stosunku pracy. Nauczycielskie świadczenie kompensacyjne jest świadczeniem tymczasowym i wygasającym, które sprzyja tworzeniu funkcjonalnego oraz powszechnego systemu emerytalnego, a zatem spełnia założenia reformy ubezpieczeń społecznych przeprowadzonej w 1999 r. W ocenie Marszałka Sejmu działanie ustawodawcy polegające na ograniczeniu zakresu podmiotowego świadczenia i przyznaniu go jedynie tym nauczycielom, którzy przejawiają wolę odejścia z zawodu, jest słuszne i racjonalne. Dlatego też odstępstwo od nakazu jednakowego traktowania podmiotów podobnych pozostaje w związku z celem zakwestionowanej regulacji. Ponadto, rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w zaskarżonym przepisie jest także proporcjonalne. Z jednej strony, realizuje cele reformy państwowego systemu emerytalnego, a z drugiej strony, łagodzi rygoryzm założeń reformy emerytalnej

i kompensuje nauczycielom posiadającym długi staż pracy i chcącym odejść z zawodu nauczyciela, nieobjęcie ich szczególnymi przywilejami emerytalnymi. Wymaganie rozwiązania stosunku pracy z inicjatywy nauczyciela nie jest rygorystyczne ani trudne do spełnienia. Ograniczenie przez ustawodawcę zakresu podmiotowego ustawy kompensacyjnej znajduje także uzasadnienie w wartościach chronionych konstytucyjnie. Ponieważ nauczycielskie świadczenia kompensacyjne są wypłacane z budżetu państwa, ustawodawca, chcąc ograniczyć wzrost wydatków z tego źródła, mógł kierować się zasadą ochrony równowagi finansowej państwa, która wpływa na zdolność jego działania w rozwiązywaniu różnych interesów i wąsko wyznaczyć grupę beneficjentów.

W konsekwencji kwestionowany przepis jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i zasadą sprawiedliwości społecznej zawartą w art. 2 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 1 sierpnia 2013 r. zajął stanowisko wnosząc o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy kompensacyjnej jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

3.1 Prokurator Generalny wskazał, że prawo do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego oparte zostało na przesłankach właściwych prawu ubezpieczeń społecznych dla nabycia świadczeń emerytalnych, tj. osiągnięciu przez nauczyciela określonego wieku, posiadaniu odpowiedniego stażu ubezpieczeniowego i wykonywaniu pracy nauczyciela przez określony okres. Świadczenie to można zatem zaliczyć do świadczeń, których celem jest realizacja prawa socjalnego, wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Jednak świadczenie to ma charakter szczególny na tle świadczeń z nowego systemu zabezpieczenia społecznego: nauczyciel nie nabywa prawa do tego świadczenia z mocy prawa, ma ono charakter wygasający i jest finansowane z budżetu państwa.

W ocenie Prokuratora Generalnego nauczycielskie świadczenie kompensacyjne nie należy do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, objętej ochroną art. 67 ust. 1 Konstytucji. A zatem nie można podzielić poglądu skarżącej, że kwestionowany przepis ingeruje w istotę konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. O naruszeniu istoty prawa do zabezpieczenia emerytalnego przez art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy kompensacyjnej można mówić wyłącznie w sytuacji, gdyby przepis ten stał na przeszkodzie nabyciu przez skarżącą prawa do emerytury na zasadach ogólnych, przewidzianych w ustawie emerytalnej.

Prokurator Generalny zgodził się ze stanowiskiem skarżącej, że kwestionowany przepis różnicuje nauczycieli w zakresie prawa do świadczenia kompensacyjnego na podstawie kryterium sposobu rozwiązania stosunku pracy łączącego ich ze szkołą.

Prokurator Generalny podkreślił, że celem ustawy kompensacyjnej było wprowadzenie przejściowego rozwiązania, adresowanego do tych nauczycieli, którzy mieli stosunkowo długi staż pracy, lecz nie mogli skorzystać z dotychczasowego uprawnienia do przejścia na emeryturę bez względu na wiek na podstawie art. 88 Karty Nauczyciela. Realizując taki cel ustawodawca mógł oprzeć prawo do nabycia świadczenia kompensacyjnego na takiej samej przesłance (tj. wymaganii rozwiązania stosunku pracy przez samego nauczyciela), której spełnienie stanowiło warunek nabycia prawa do emerytury nauczycielskiej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego wprowadzenie kwestionowanego przez skarżącą kryterium różnicującego znajduje również uzasadnienie w wartości konstytucyjnej, jaką jest zapewnienie równowagi budżetowej państwa. Ustawa kompensacyjna wprowadziła dodatkową grupę osób uprzywilejowanych wyposażając ją w świadczenia, które nie są uzyskiwane w związku z opłacaną składką, lecz są finansowane z budżetu państwa. Dlatego ustawodawca, wskazując zakres podmiotowy ustawy kompensacyjnej, mógł kierować się względami budżetowymi i dać pierwszeństwo zasadzie ochrony równowagi finansowej państwa. Wymaganie przewidziane w art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy kompensacyjnej jest również proporcjonalne. Z jednej strony, ma ono na celu ochronę wskazanej wartości konstytucyjnej, z drugiej strony zaś, nie stanowi nadmiernej ingerencji w prawo skarżącej do zabezpieczenia społecznego.

Z powyższych względów art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy kompensacyjnej jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.2. Prokurator Generalny wskazał, że podniesiony przez skarżącą zarzut dotyczący niespójności terminologicznej w systemie prawa jest nietrafny. Trybunał Konstytucyjny nie bada niespójności horyzontalnych w systemie prawa i jedynie w swoich analizach pomocniczo odwołuje się do tego typu argumentacji. Skarżąca nie przedstawiła odrębnej argumentacji uzasadniającej niezgodność art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy kompensacyjnej z art. 2 Konstytucji. Z analizy skargi konstytucyjnej wynika, że skarżąca wiąże naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej w obrębie prawa do zabezpieczenia społecznego z naruszeniem zasady równości.

W konsekwencji art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy kompensacyjnej jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

4. Zarządzeniem z 4 lutego 2014 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego wyznaczył rozprawę w niniejszej sprawie na 6 marca 2014 r.

5. Pismem z 6 lutego 2014 r. pełnomocnik skarżącej poinformował, że wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 19 lipca 2012 r., sygn. akt III AUa 280/12, na skutek skargi kasacyjnej wniesionej przez skarżącą, został uchylony wyrokiem SN z 11 grudnia 2013 r., sygn. akt III UK 9/13, a sprawa została przekazana do Sądu Apelacyjnego do ponownego rozpoznania.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W skardze konstytucyjnej B.H. (dalej: skarżąca) podniosła zarzut niezgodności art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 800, ze zm.; dalej: ustawa kompensacyjna) w zakresie, w jakim przepis ten uzależnia nabycie tego świadczenia od spełnienia warunku rozwiązania stosunku pracy na wniosek nauczyciela, z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 67 Konstytucji.

Przed przystąpieniem do oceny zasadności zarzutów skarżącej, Trybunał dokonał kontroli dopuszczalności niniejszej skargi konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej (por. postanowienia TK z: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63). Na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. 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; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145).

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), skarga konstytucyjna może być wniesiona w sytuacji, gdy sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego na podstawie aktu normatywnego, któremu w skardze zarzuca się niekonstytucyjność.

Jak podkreślił Trybunał w postanowieniach z 4 grudnia 2000 r., sygn. SK 10/99 (OTK ZU nr 8/2000, poz. 300) oraz z 26 maja 2008 r., sygn. SK 8/08 (OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 72) „konstytucyjne pojęcie «orzeczenia» o wolnościach, prawach lub obowiązkach jednostki obejmuje rozstrzygnięcia, które nakładają, zmieniają lub uchylają obowiązki albo przyznają, zmieniają lub znoszą uprawnienia”. Są to również orzeczenia, które „autorytatywnie stwierdzają istnienie obowiązku lub uprawnienia, jeżeli rozstrzygnięcia te mają znaczenie dla realizacji określonych uprawnień lub obowiązków jednostki”, a także „rozstrzygnięcia polegające na odmowie wydania jednego z wymienionych wcześniej rozstrzygnięć”. Istotą orzeczenia o wolnościach, prawach lub obowiązkach jednostki jest zawsze jego wiążący charakter, wyrażający się w powstaniu, zmianie lub zniesieniu obowiązków, ciążących na określonych podmiotach (por. cytowane powyżej postanowienie z 26 maja 2008 r., sygn. SK 8/08 oraz powołane tam orzecznictwo).

Charakter orzeczenia, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, został sprecyzowany w art. 46 ust. 1 ustawy o TK, zgodnie z którym skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana. A zatem orzeczenie musi mieć walor ostateczności. Złożenie skargi konstytucyjnej jest więc związane z bezskutecznym wyczerpaniem zwyczajnych środków zaskarżenia przewidzianych w stosownych przepisach proceduralnych, przy czym forma prawomocnego orzeczenia przez sąd nie ma znaczenia, gdyż użyta w art. 46 ust. 1 Konstytucji formuła „inne ostateczne rozstrzygnięcie” ma na tyle szerokie znaczenie, że odnosi się do wszelkich innych niż wyroki orzeczeń sądowych (por. postanowienia TK z: 5 grudnia 1997 r., sygn. Ts 1/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 17 i 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66). Jest to warunkowane tym, że instytucja skargi konstytucyjnej ma ze swej istoty charakter subsydiarny w stosunku do innych środków służących ochronie praw i wolności konstytucyjnych (por. postanowienia TK z: 1 września 1998 r., sygn. Ts 97/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 104 i 16 października 2002 r., sygn. SK 43/01, OTK ZU nr 5A/2002, poz. 77).

3. Wskutek nowelizacji ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101; dalej: k.p.c.) ustawą z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98) skarga kasacyjna zmieniła swój charakter i stała się nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia przysługującym od prawomocnych orzeczeń sądu drugiej instancji. Zgodnie z art. 3981 § 1 k.p.c., skarga kasacyjna przysługuje od wydanego przez sąd drugiej instancji prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie. W konsekwencji dla spełnienia przesłanki wyczerpania drogi prawnej w postępowaniu cywilnym, jeżeli chodzi o wniesienie skargi konstytucyjnej, wystarczy złożenie apelacji.

Wniesienie skargi kasacyjnej w danej sprawie może jednak wywrzeć wpływ na sposób rozpoznania skargi konstytucyjnej. W niniejszej sprawie skarżąca w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wskazała jako ostateczne orzeczenie o jej konstytucyjnych wolnościach i prawach wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 19 lipca 2012 r., sygn. akt III AUa 280/12. Wyrok ten został jednak uchylony wskutek uwzględnienia przez Sąd Najwyższy skargi kasacyjnej (wyrok SN z 11 grudnia 2013 r., sygn. akt III UK 9/13), wniesionej przez skarżącą na zapadłe w jej sprawie rozstrzygnięcie, a sprawa została przekazana do Sądu Apelacyjnego do ponownego rozpoznania. Sprawa skarżącej zostanie zatem ponownie rozstrzygnięta przez Sąd Apelacyjny, z uwzględnieniem wykładni prawa dokonanej przez Sąd Najwyższy (art. 39820 k.p.c.). To znaczy, że orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 19 lipca 2012 r. utraciło walor ostatecznego rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

4. Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdza brak spełnienia podstawowej przesłanki materialnej, od której uzależniona jest dopuszczalność skargi konstytucyjnej. W tej sytuacji wydanie orzeczenia w sprawie jest niedopuszczalne, co stanowi przyczynę umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

**SKOROWIDZ ORZECZEŃ WEDŁUG SYGNATUR**

sygn.		poz.	str.
K 22/10	– wyrok z dnia 19 lutego 2014 r.,	15	260
K 23/10	– wyrok z dnia 12 lutego 2014 r.,	10	154
K 29/12	– wyrok z dnia 18 lutego 2014 r.,	11	187
K 52/12	– postanowienie z dnia 26 lutego 2014 r.,	25	343
K 10/13	– postanowienie z dnia 12 lutego 2014 r.,	20	303
P 25/11	– postanowienie z dnia 19 lutego 2014 r.,	23	323
P 44/11	– postanowienie z dnia 26 lutego 2014 r.,	26	364
P 50/11	– postanowienie z dnia 11 lutego 2014 r.,	17	287
P 24/12	– wyrok z dnia 11 lutego 2014 r.,	9	133
P 41/12	– postanowienie z dnia 18 lutego 2014 r.,	21	309
P 31/13	– wyrok z dnia 27 lutego 2014 r.,	16	268
S 1/14	– postanowienie z dnia 11 lutego 2014 r.,	18	298
S 2/14	– postanowienie z dnia 11 lutego 2014 r.,	19	300
SK 45/12	– postanowienie z dnia 18 lutego 2014 r.,	22	323
SK 65/12	– wyrok z dnia 25 lutego 2014 r.,	13	231
SK 2/13	– postanowienie z dnia 26 lutego 2014 r.,	27	370
SK 18/13	– wyrok z dnia 25 lutego 2014 r.,	14	249
SK 52/13	– postanowienie z dnia 19 lutego 2014 r.,	24	339
U 2/12	– wyrok z dnia 18 lutego 2014 r.,	12	187

## SKOROWIDZ AKTÓW NORMATYWNYCH

### I

**KONSTITUCJA 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. 19.02.2014, P 25/11, poz. 9, w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10, w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11, w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12, w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13, w. 25.02.2014, SK 18/13, poz. 14, w. 27.02.2014, P 31/13, poz. 16, p. 11.02.2014, P 50/11 (poz. 17), p. 12.02.2014, K 10/13, poz. 20, p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21, p. 18.02.2014, SK 45/12, poz. 22, p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23, p. 19.02.2014, SK 52/13, poz. 24, p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25, p. 26.02.2014, P 44/11, poz. 26, p. 26.02.2014, SK 2/13, poz. 27

**art. 7** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11, w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

**art. 9** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

**art. 13** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

**art. 14** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 16 ust. 2** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

**art. 18** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

**art. 20** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11, w. 27.02.2014, P 31/13, poz. 16, p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

**art. 22** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11, w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12, w. 27.02.2014, P 31/13, poz. 16

**art. 24** – p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23

**art. 24 zdanie pierwsze** – p. 18.02.2014, SK 45/12, poz. 22

**art. 30** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10, w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

**art. 31 ust. 3** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10, w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11, w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12, w. 26.02.2014, K 22/10, poz. 15, w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13, w. 25.02.2014, SK 18/13, poz. 14, w. 27.02.2014, P 31/13, poz. 16, p. 11.02.2014, P 50/11 (poz. 17), p. 11.02.2014, S 1/14, poz. 18, p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21, p. 19.02.2014, SK 52/13, poz. 24, p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

**art. 32** – w. 25.02.2014, SK 18/13, poz. 14, p. 12.02.2014, K 10/13, poz. 20, p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21, p. 18.02.2014, SK 45/12, poz. 22

**art. 32 ust. 1** – w. 25.02.2014, SK 18/13, poz. 14, p. 11.02.2014, S 2/14, poz. 19, p. 12.02.2014, K 10/13, poz. 20, p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21, p. 26.02.2014, P 44/11, poz. 26, p. 26.02.2014, SK 2/13, poz. 27

**art. 32 ust. 2** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

**art. 42 ust. 1** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13, w. 27.02.2014, P 31/13, poz. 16

**art. 45 ust. 1** – w. 19.02.2014, P 25/11, poz. 9, p. 11.02.2014, S 2/14, poz. 19, p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23, p. 26.02.2014, P 44/11, poz. 26

**art. 47** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10, w. 26.02.2014, K 22/10, poz. 15, p. 11.02.2014, S 2/14, poz. 19, p. 19.02.2014, SK 52/13, poz. 24

**art. 48 ust. 2** – p. 11.02.2014, S 2/14, poz. 19

**art. 51 ust. 1** – p. 11.02.2014, S 2/14, poz. 19

**art. 51 ust. 2** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

**art. 53 ust. 5** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

**art. 54 ust. 1** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

**art. 54 ust. 1 i 2** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 60** – p. 11.02.2014, S 1/14, poz. 18

**art. 61** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 64 ust. 1 i 2** – w. 25.02.2014, SK 18/13, poz. 14

**art. 64 ust. 2** – p. 18.02.2014, SK 45/12, poz. 22

**art. 64 ust. 3** – w. 27.02.2014, P 31/13, poz. 16

**art. 65 ust. 4** – w. 25.02.2014, SK 18/13, poz. 14, p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21

**art. 66 ust. 1** – p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23

**art. 66 ust. 2** – p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21

**art. 67** – p. 26.02.2014, SK 2/13, poz. 27

**art. 67 ust. 1** – w. 25.02.2014, SK 18/13, poz. 14, p. 26.02.2014, SK 2/13, poz. 27

**art. 68 ust. 1** – w. 25.02.2014, SK 18/13, poz. 14

- art. 71** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10  
**art. 71 ust. 1** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10  
**art. 72 ust. 1** – p. 11.02.2014, S 2/14, poz. 19  
**art. 72 ust. 1-3** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10  
**art. 72 ust. 3** – p. 11.02.2014, S 2/14, poz. 19  
**art. 73** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11, w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13  
**art. 74** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25  
**art. 79 ust. 1** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13, p. 18.02.2014, SK 45/12, poz. 22, p. 19.02.2014, SK 52/13, poz. 24, p. 26.02.2014, SK 2/13, poz. 27  
**art. 86** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25  
**art. 87** – w. 27.02.2014, P 31/13, poz. 16  
**art. 91 ust. 3** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25  
**art. 92** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12, w. 27.02.2014, P 31/13, poz. 16  
**art. 92 ust. 1** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11, w. 27.02.2014, P 31/13, poz. 16, p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21  
**art. 92 ust. 1 i 2** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12  
**art. 94** – w. 27.02.2014, P 31/13, poz. 16  
**art. 165** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25  
**art. 165 ust. 2** – p. 12.02.2014, K 10/13, poz. 20  
**art. 165 ust. 5** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25  
**art. 166 ust. 1** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25  
**art. 167** – p. 12.02.2014, K 10/13, poz. 20  
**art. 167 ust. 1-4** – p. 12.02.2014, K 10/13, poz. 20  
**art. 168** – p. 12.02.2014, K 10/13, poz. 20  
**art. 175** – p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21  
**art. 188** – p. 11.02.2014, P 50/11 (poz. 17)  
**art. 188 pkt 1** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25  
**art. 188 pkt 1-3** – p. 12.02.2014, K 10/13, poz. 20  
**art. 190 ust. 3** – p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21  
**art. 191 ust. 1 pkt 1-5** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13, p. 26.02.2014, P 44/11, poz. 26  
**art. 191 ust. 1 pkt 3** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25  
**art. 191 ust. 2** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25  
**art. 193** – w. 19.02.2014, P 25/11, poz. 9, w. 27.02.2014, P 31/13, poz. 16, p. 11.02.2014, P 50/11 (poz. 17), p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21, p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23, p. 26.02.2014, P 44/11, poz. 26  
**art. 213** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11  
**art. 213 ust. 1 i 2** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11  
**art. 215** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11  
**art. 216 ust. 1** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25  
**art. 217** – p. 11.02.2014, P 50/11 (poz. 17)  
**art. 219** – p. 12.02.2014, K 10/13, poz. 20  
**art. 233 ust. 2** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

## II

### TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

- 1. USTAWA z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654):  
**art. 3** – w. 19.02.2014, P 25/11, poz. 9, p. 11.02.2014, P 50/11 (poz. 17), p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21, p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23, p. 26.02.2014, P 44/11, poz. 26  
**art. 4 ust. 2** – p. 11.02.2014, S 1/14, poz. 18, p. 11.02.2014, S 2/14, poz. 19  
**art. 31 ust. 1** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25  
**art. 32 ust. 1** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12, w. 27.02.2014, P 31/13, poz. 16, p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25



**art. 32 ust. 1 pkt 4** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12, w. 27.02.2014, P 31/13, poz. 16, p. 11.02.2014, P 50/11 (poz. 17), p. 12.02.2014, K 10/13, poz. 20

**art. 32 ust. 3** – w. 19.02.2014, P 25/11, poz. 9, w. 27.02.2014, P 31/13, poz. 16, p. 11.02.2014, P 50/11 (poz. 17)

**art. 38 pkt 4** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10, w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 39 ust. 1 pkt 1** – w. 19.02.2014, P 25/11, poz. 9, w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10, w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12, w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13, w. 25.02.2014, SK 18/13, poz. 14, w. 27.02.2014, P 31/13, poz. 16, p. 11.02.2014, P 50/11 (poz. 17), p. 11.02.2014, S 2/14, poz. 19, p. 12.02.2014, K 10/13, poz. 20, p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21, p. 18.02.2014, SK 45/12, poz. 22, p. 19.02.2014, SK 52/13, poz. 24, p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25, p. 26.02.2014, P 44/11, poz. 26, p. 26.02.2014, SK 2/13, poz. 27

**art. 39 ust. 1 pkt 3** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10, w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12, p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23

**art. 39 ust. 3** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10, w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

**art. 46** – p. 19.02.2014, SK 52/13, poz. 24

**art. 46 ust. 1** – p. 18.02.2014, SK 45/12, poz. 22, p. 19.02.2014, SK 52/13, poz. 24, p. 26.02.2014, SK 2/13, poz. 27

**art. 47** – p. 19.02.2014, SK 52/13, poz. 24

**art. 47 ust. 1 pkt 1** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

**art. 47 ust. 2** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

**art. 66** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10, w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13, w. 27.02.2014, P 31/13, poz. 16, p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21

2. UCHWAŁA Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie **Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego** (M. P. Nr 72, poz. 720):

**§ 27 załącznika** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

### III

#### INNE AKTY NORMATYWNE

USTAWA z dnia 14 czerwca 1960 r. – **Kodeks postępowania administracyjnego** (Dz. U. z 2013 r. poz. 267):

**art. 7** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 77 § 1** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 80** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 107 § 3** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 127 § 3** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

USTAWA z dnia 25 lutego 1964 r. – **Kodeks rodzinny i opiekuńczy** (Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.):

**art. 23** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

**art. 27** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

**art. 98 § 2 pkt 2** – p. 11.02.2014, S 2/14, poz. 19

**art. 98 § 3** – p. 11.02.2014, S 2/14, poz. 19

**art. 99** – p. 11.02.2014, S 2/14, poz. 19

**art. 100 § 1** – p. 11.02.2014, S 2/14, poz. 19

**art. 128** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

**art. 132** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

**art. 133 § 1** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

**art. 135 § 1** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

**art. 148** – p. 11.02.2014, S 2/14, poz. 19

**art. 158** – p. 11.02.2014, S 2/14, poz. 19

**art. 178 § 2** – p. 11.02.2014, S 2/14, poz. 19

USTAWA z dnia 23 kwietnia 1964 r. – **Kodeks cywilny** (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.):

**art. 24** – p. 19.02.2014, SK 52/13, poz. 24

**art. 415** – p. 18.02.2014, SK 45/12, poz. 22

USTAWA z dnia 17 listopada 1964 r. – **Kodeks postępowania cywilnego** (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.):

- art. 17 § 1 pkt 7 – p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23
- art. 32 – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10
- art. 316 § 1 – p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21
- art. 398<sup>1</sup> § 1 – p. 26.02.2014, SK 2/13, poz. 27
- art. 398<sup>20</sup> – p. 18.02.2014, SK 45/12, poz. 22, p. 19.02.2014, SK 52/13, poz. 24, p. 26.02.2014, SK 2/13, poz. 27
- art. 444 – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10
- art. 445 – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10
- art. 916 – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10
- art. 1050 § 1 i 3 – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10
- art. 1053 – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10
- art. 1081-1087 – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

USTAWA z dnia 19 kwietnia 1969 r. – **Kodeks karny** (Dz. U. Nr 13, poz. 94, ze zm.):

- ogólnie – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13
- art. 11 § 2 – p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23
- art. 133 § 1 – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13
- art. 155 – p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23
- art. 220 § 1 – p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23
- art. 272 – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13
- art. 280 § 1 – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13
- art. 282 – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

USTAWA z dnia 20 maja 1971 r. – **Kodeks wykroczeń** (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275, ze zm.):

- art. 10 – w. 19.02.2014, P 25/11, poz. 9, p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23
- art. 10 § 1 – w. 19.02.2014, P 25/11, poz. 9, p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23
- art. 65 § 1 pkt 1 – w. 19.02.2014, P 25/11, poz. 9, p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23

USTAWA z dnia 26 czerwca 1974 r. – **Kodeks pracy** (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.):

- art. 9 § 1 – p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21
- art. 13 – p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21
- art. 52 § 1 pkt 1 – p. 18.02.2014, SK 45/12, poz. 22
- art. 57 – p. 18.02.2014, SK 45/12, poz. 22
- art. 57 § 1 – p. 18.02.2014, SK 45/12, poz. 22
- art. 58 – p. 18.02.2014, SK 45/12, poz. 22
- art. 78 – p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21
- art. 171 – p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21
- art. 183c – p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21
- art. 207 § 2 pkt 1 – w. 19.02.2014, P 25/11, poz. 9, p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23
- art. 214 § 2 – w. 19.02.2014, P 25/11, poz. 9, p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23
- art. 235 – p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23
- art. 237<sup>3</sup> § 1 i 2 – w. 19.02.2014, P 25/11, poz. 9, p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23
- art. 237<sup>4</sup> § 1 i 2 – w. 19.02.2014, P 25/11, poz. 9, p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23
- art. 283 § 1 – w. 19.02.2014, P 25/11, poz. 9, p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23
- art. 300 – p. 18.02.2014, SK 45/12, poz. 22

USTAWA z dnia 18 lipca 1974 r. o **funduszu alimentacyjnym** (Dz. U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200, ze zm.):

- ogólnie – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

USTAWA z dnia 26 stycznia 1982 r. – **Karta Nauczyciela** (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.):

- art. 88 – p. 26.02.2014, SK 2/13, poz. 27
- art. 88 ust. 1 – p. 26.02.2014, SK 2/13, poz. 27

USTAWA z dnia 26 stycznia 1984 r. – **Prawo prasowe** (Dz. U. Nr 5, poz. 24, ze zm.):

- art. 37 – p. 19.02.2014, SK 52/13, poz. 24
- art. 38 – p. 19.02.2014, SK 52/13, poz. 24

USTAWA z dnia 8 marca 1990 r. o **samorządzie gminnym** (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.):

**art. 9** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

**art. 9 ust. 1** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

**art. 28g ust. 1** – p. 11.02.2014, S 1/14, poz. 18

USTAWA z dnia 29 grudnia 1992 r. o **radiofonii i telewizji** (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226, ze zm.):

**art. 1 ust. 1** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 2 ust. 1** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 6 ust. 1 i 2** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 15 ust. 2** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 33** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 33 ust. 1-3** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 34** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 34 ust. 1 i 1a** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 35** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 36 ust. 1** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 36 ust. 1 pkt 2** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 36 ust. 1-5** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 37** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 37 ust. 4** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

USTAWA z dnia 29 września 1994 r. o **rachunkowości** (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, ze zm.):

**art. 1** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

**art. 3 ust. 1 pkt 11** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

**art. 4** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

**art. 4 ust. 1** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

**art. 7 ust. 1** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

**art. 28 ust. 1 pkt 7 i 7a** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

**art. 29** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

**art. 31-33** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

**art. 32 ust. 4** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

**art. 34** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

**art. 34 ust. 5** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

**art. 35a-d** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

**art. 41 ust. 1** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

**art. 54 ust. 1 i 3** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

**art. 81 ust. 2 pkt 8 i 10** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

**art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

USTAWA z dnia 29 czerwca 1995 r. o **statystyce publicznej** (Dz. U. Nr 88, poz. 439, ze zm.):

**art. 31** – p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21

USTAWA z dnia 13 września 1996 r. o **utrzymaniu czystości i porządku w gminach** (Dz. U. z 2012 r. poz. 391, ze zm.):

**art. 3 ust. 2 pkt 1** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

**art. 6d** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

**art. 6d ust. 1** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

**art. 6e** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

USTAWA z dnia 20 grudnia 1996 r. o **gospodarce komunalnej** (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236):

**art. 1 ust. 2** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

**art. 2** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

**art. 3 ust. 1** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

**art. 4 ust. 1 pkt 1** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

USTAWA z dnia 10 kwietnia 1997 r. – **Prawo energetyczne** (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059):

**ogólnie** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 33 ust. 1** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks karny** (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.):

**art. 1 § 2** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

**art. 4 § 1** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

**art. 11 § 2** – w. 19.02.2014, P 25/11, poz. 9

**art. 11 § 2 i 3** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

**art. 12** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

**art. 39 pkt 3** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

**art. 69 § 1 i 2** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

**art. 70 § 1 pkt 1** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

**art. 117 § 3** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

**art. 126a** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

**art. 155** – w. 19.02.2014, P 25/11, poz. 9

**art. 209** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

**art. 209 § 1** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

**art. 218 § 1** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

**art. 220 § 1** – w. 19.02.2014, P 25/11, poz. 9

**art. 235** – w. 19.02.2014, P 25/11, poz. 9

**art. 255 § 1 i 2** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

**art. 256** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

**art. 256 § 1** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

**art. 257** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

**art. 304** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

**art. 311** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks postępowania karnego** (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.):

**art. 17 § 1 pkt 7** – w. 19.02.2014, P 25/11, poz. 9

**art. 51 § 2** – p. 11.02.2014, S 2/14, poz. 19

**art. 249 § 1** – w. 26.02.2014, K 22/10, poz. 15

**art. 258 § 3** – w. 26.02.2014, K 22/10, poz. 15

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks karny wykonawczy** (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.):

**art. 6 § 2** – w. 26.02.2014, K 22/10, poz. 15

**art. 82 § 1 i 2** – w. 26.02.2014, K 22/10, poz. 15

**art. 88 § 3-6** – w. 26.02.2014, K 22/10, poz. 15

**art. 102 pkt 10** – w. 26.02.2014, K 22/10, poz. 15

**art. 115 § 7 i 8** – w. 26.02.2014, K 22/10, poz. 15

**art. 214 § 1** – w. 26.02.2014, K 22/10, poz. 15

USTAWA z dnia 25 czerwca 1997 r. **o świadku koronnym** (Dz. U. z 2007 r. Nr 36, poz. 232, ze zm.):

**ogólnie** – w. 26.02.2014, K 22/10, poz. 15

USTAWA z dnia 22 sierpnia 1997 r. **o ochronie osób i mienia** (Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, ze zm.):

**ogólnie** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

USTAWA 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.):

**art. 14 ust. 4** – p. 11.02.2014, S 1/14, poz. 18

**art. 107** – p. 11.02.2014, S 1/14, poz. 18

USTAWA z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267, ze zm.):

- art. 6 ust. 1 i 2 – w. 25.02.2014, SK 18/13, poz. 14
- art. 12 ust. 1 i 2 – w. 25.02.2014, SK 18/13, poz. 14
- art. 13 ust. 1 – w. 25.02.2014, SK 18/13, poz. 14
- art. 14 art. 15 – w. 25.02.2014, SK 18/13, poz. 14
- art. 16 – w. 25.02.2014, SK 18/13, poz. 14
- art. 17 ust. 1 – w. 25.02.2014, SK 18/13, poz. 14

USTAWA z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, ze zm.):

- art. 4 ust. 1 – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

USTAWA z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1017):

- ogólnie – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

USTAWA z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.):

- art. 5 § 1 pkt 2 – w. 19.02.2014, P 25/11, poz. 9, p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23

USTAWA z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1393, ze zm.):

- ogólnie – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11
- art. 17<sup>1</sup>b – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11
- art. 82 pkt 3 – w. 27.02.2014, P 31/13, poz. 16
- art. 83a ust. 1 i 2 – w. 27.02.2014, P 31/13, poz. 16
- art. 210 ust. 1 pkt 5 – w. 27.02.2014, P 31/13, poz. 16
- art. 210 ust. 1 pkt 5a – w. 27.02.2014, P 31/13, poz. 16

USTAWA z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. Nr 144, poz. 1204):

- art. 14 – p. 19.02.2014, SK 52/13, poz. 24

USTAWA z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.):

- ogólnie – p. 11.02.2014, P 50/11 (poz. 17)
- art. 33 § 1 – p. 26.02.2014, P 44/11, poz. 26
- art. 199 – p. 26.02.2014, P 44/11, poz. 26
- art. 200 – p. 26.02.2014, P 44/11, poz. 26
- art. 201 – p. 26.02.2014, P 44/11, poz. 26
- art. 205 § 2 – p. 26.02.2014, P 44/11, poz. 26
- dział V, rozdział 1 – p. 26.02.2014, P 44/11, poz. 26

USTAWA z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679, ze zm.):

- art. 6 ust. 4 i 5 – p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21

USTAWA z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.):

- art. 7 ust. 2 – p. 12.02.2014, K 10/13, poz. 20
- art. 20 ust. 3-5 – p. 12.02.2014, K 10/13, poz. 20
- art. 20 ust. 9 – p. 12.02.2014, K 10/13, poz. 20
- art. 21 – p. 12.02.2014, K 10/13, poz. 20
- art. 21 ust. 1 – p. 12.02.2014, K 10/13, poz. 20
- art. 21a – p. 12.02.2014, K 10/13, poz. 20
- art. 29 ust. 1 i 2 – p. 12.02.2014, K 10/13, poz. 20

**art. 32 ust. 3** – p. 12.02.2014, K 10/13, poz. 20

**art. 35** – p. 12.02.2014, K 10/13, poz. 20

USTAWA z dnia 29 stycznia 2004 r. – **Prawo zamówień publicznych** (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.):

**art. 2 pkt 11** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

**art. 4 pkt 13** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

USTAWA z dnia 2 lipca 2004 r. **o swobodzie działalności gospodarczej** (Dz. U. z 2013 r. poz. 672, ze zm.):

**art. 46 ust. 1 pkt 5** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 46 ust. 2** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 52 ust. 2** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

USTAWA z dnia 22 grudnia 2004 r. **o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych** (Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98):

**ogólnie** – p. 26.02.2014, SK 2/13, poz. 27

USTAWA z dnia 7 września 2007 r. **o pomocy osobom uprawnionym do alimentów** (Dz. U. z 2012 r. poz. 1228, ze zm.):

**art. 2 pkt 2, 3, 11** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

**art. 3 ust. 1 i 5** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

**art. 4 ust. 1** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

**art. 5 ust. 1, 3, 3b, 5 i 6** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

**art. 5 ust. 2 pkt 1 i 2** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

**art. 28 ust. 1 pkt 1 i 2** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

USTAWA z dnia 6 listopada 2008 r. **o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta** (Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417, ze zm.):

**art. 22 ust. 2** – w. 26.02.2014, K 22/10, poz. 15

USTAWA z dnia 6 grudnia 2008 r. **o podatku akcyzowym** (Dz. U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11, ze zm.):

**art. 89 ust. 1, 4, 5-16** – p. 11.02.2014, P 50/11 (poz. 17)

**art. 89 ust. 1 pkt 9, 10 i 15** – p. 11.02.2014, P 50/11 (poz. 17)

**art. 89 ust. 4 pkt 1** – p. 11.02.2014, P 50/11 (poz. 17)

**art. 89 ust. 5 pkt 1 i 2** – p. 11.02.2014, P 50/11 (poz. 17)

USTAWA z dnia 19 grudnia 2008 r. **o emeryturach pomostowych** (Dz. U. Nr 237, poz. 1656, ze zm.):

**art. 4 pkt 7** – p. 26.02.2014, SK 2/13, poz. 27

USTAWA z dnia 22 maja 2009 r. **o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych** (Dz. U. Nr 97, poz. 800, ze zm.):

**art. 4 ust. 1** – p. 26.02.2014, SK 2/13, poz. 27

**art. 4 ust. 1 pkt 1-3** – p. 26.02.2014, SK 2/13, poz. 27

USTAWA z dnia 27 sierpnia 2009 r. **o finansach publicznych** (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.):

**art. 14 pkt 3** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

**art. 43** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

**art. 242** – p. 12.02.2014, K 10/13, poz. 20

USTAWA z dnia 5 listopada 2009 r. **o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych** (Dz. U. z 2012 r. poz. 855, ze zm.):

**ogólnie** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

**art. 3** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

**art. 11** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

**art. 89** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

USTAWA z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 206, poz. 1589, ze zm.):

**art. 1 pkt 28** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

USTAWA z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.):  
**ogólnie** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

USTAWA z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2014 r. poz. 173):  
**art. 41 ust. 1** – w. 26.02.2014, K 22/10, poz. 15

USTAWA z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.):  
**ogólnie** – p. 11.02.2014, S 1/14, poz. 18  
**art. 492 § 1 pkt 6** – p. 11.02.2014, S 1/14, poz. 18

USTAWA z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151):  
**art. 5 ust. 1** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

USTAWA z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (Dz. U. Nr 80, poz. 432, ze zm.):  
**art. 63** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

USTAWA z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981, ze zm.):  
**art. 29 ust. 1** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11  
**art. 43** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11  
**art. 45** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

USTAWA z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897, ze zm.):  
**art. 1 pkt 11** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

USTAWA z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. Nr 205, poz. 1212):  
**art. 2 pkt 3 lit. a** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10  
**art. 4** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10  
**art. 5** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10  
**art. 5 ust. 3 pkt 1-3** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10  
**art. 5 ust. 3, 3a, 3b, 5 i 6** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

USTAWA z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 613):  
**art. 3** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12  
**art. 10 ust. 2** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

POWSZECHNA Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r.:  
**ogólnie** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

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. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

KONWENCJA o dochodzeniu roszczeń alimentacyjnych za granicą, sporządzona w Nowym Jorku dnia 20 czerwca 1956 r. (Dz. U. z 1961 r. Nr 17, poz. 87):  
**ogólnie** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

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):

**art. 14 ust. 7** – w. 19.02.2014, P 25/11, poz. 9, p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23

**art. 19** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

**art. 20 ust. 2** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

MIĘDZYNARODOWA **konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej**, otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r. (Dz. U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187):

**ogólnie** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

PROTOKÓŁ Nr 7 do **Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności**, sporządzony dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu, zmieniony Protokołem Nr 11 (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364):

**art. 4 ust. 1** – w. 19.02.2014, P 25/11, poz. 9, p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23

**art. 8** – p. 19.02.2014, SK 52/13, poz. 24

**art. 8 ust. 1 i 2** – p. 19.02.2014, SK 52/13, poz. 24

**art. 10** – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

EUROPEJSKA **Karta Samorządu Lokalnego**, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.):

**art. 4 ust. 2** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

**art. 9 ust. 1, 3 i 5** – p. 12.02.2014, K 10/13, poz. 20

KONWENCJA o **prawach dziecka**, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, ze zm.):

**ogólnie** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

Rzymski **Statut Międzynarodowy Trybunału Karnego**, sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708):

**art. 6** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

ROZPORZĄDZENIE Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – **Kodeks karny** (Dz. U. Nr 60, poz. 571, ze zm.):

**ogólnie** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

**art. 113** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

**art. 154 § 1** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

**art. 155 § 1** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

**art. 156** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

**art. 157** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 5 października 2010 r. w **sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2011 r.** (Dz. U. Nr 194, poz. 1288):

**ogólnie** – p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21

**pkt 2 ppkt 9 cz, II załącznika nr 1** – p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21

ROZPORZĄDZENIE Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w **sprawie „Zasad techniki prawodawczej”** (Dz. U. Nr 100, poz. 908):

**§ 4 ust. 3 załącznika** – p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21

**§ 25 ust. 1 załącznika** – w. 27.02.2014, P 31/13, poz. 16

**§ 75 ust. 1 i 2** – w. 27.02.2014, P 31/13, poz. 1

**§ 149** – p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21

ROZPORZĄDZENIE Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2011 r. w **sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2011** (Dz. U. Nr 83, poz. 453, ze zm.):

**ogólnie** – p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21



ROZPORZĄDZENIE Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2010 (Dz. U. Nr 106, poz. 676, ze zm.):

ogólnie – p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21

ROZPORZĄDZENIE Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2012 (Dz. U. poz. 446):

ogólnie – p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21

ROZPORZĄDZENIE Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650, ze zm.):

ogólnie – w. 19.02.2014, P 25/11, poz. 9, p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23

ROZPORZĄDZENIE Ministra Finansów z dnia 21 listopada 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. Nr 138, poz. 1550):

ogólnie – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

ROZPORZĄDZENIE Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 87, poz. 825, ze zm.):

ogólnie – p. 11.02.2014, P 50/11 (poz. 17)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. Nr 180, poz. 1860, ze zm.):

ogólnie – w. 19.02.2014, P 25/11, poz. 9, p. 19.02.2014, P 25/11, poz. 23

ROZPORZĄDZENIE Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 45):

§ 4 – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

§ 5 – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

ROZPORZĄDZENIE Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 września 2012 r. w sprawie podstawowych przepisów porządkowych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku (Dz. U. poz. 1023):

§ 2 ust. 1 pkt 6 lit. b – w. 27.02.2014, P 31/13, poz. 16

ROZPORZĄDZENIE Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. poz. 99):

§ 5 – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

§ 6 – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

§ 6 pkt 5 i 9 – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

ROZPORZĄDZENIE Ministra Finansów z dnia 17 września 2013 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1137):

ogólnie – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

ROZPORZĄDZENIE Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 stycznia 2007 r. w sprawie zawartości wniosku o udzielenie koncesji oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów radiofonicznych i telewizyjnych (Dz. U. Nr 5, poz. 41, ze zm.):

§ 5 pkt 6 – w. 18.02.2014 r., K 29/12, poz. 11

## IV

## PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

KARTA **praw podstawowych Unii Europejskiej** (Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007 r.):

**ogólnie** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

TRAKTAT o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.):

**art. 157 ust. 2** – p. 18.02.2014, P 41/12, poz. 21

**art. 260** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

**art. 267** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

ROZPORZĄDZENIE Rady [WE] nr 4/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych (Dz. Urz. UE L 7 z 10.01.2009, s. 1, ze zm.):

**ogólnie** – w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

ROZPORZĄDZENIE Komisji (WE) nr 1126/2008 z dnia 3 listopada 2008 r. przyjmującym określone międzynarodowe standardy rachunkowości zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 320/1 z 29 listopada 2008 r.):

**ogólnie** – w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 1

DYREKTYWA Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. WE L 182 z 16.07.1999, s. 1, ze zm.):

**ogólnie** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

DYREKTYWA 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. Urz. UE L 134 z 30.04.2004, s. 114):

**art. 1 ust. 2 lit. a i lit. d** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

**art. 7-18** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

**art. 28** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

**załącznik II** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

**pkt 16 i 27 załącznika II** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

DYREKTYWA 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 89/665/EWG i 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych

**pkt 15 preambuły** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

DYREKTYWA Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. L 312 z 22.11.2008, s. 3-30):

**ogólnie** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

DYREKTYWA Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniającej dyrektywę 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 216 z 20.08.2009, s. 76):

**ogólnie** – p. 26.02.2014, K 52/12, poz. 25

DECYZJA RAMOWA Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych (Dz. Urz. UE L 328 z 6.12.2008, s. 55):

**ogólnie** – w. 25.02.2014, SK 65/12, poz. 13

## SKOROWIDZ RZECZOWY

### Cywilne prawo:

- prawo rodzinne i opiekuńcze – obowiązek alimentacyjny: w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10
  - zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego: w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

### Gospodarcza działalność:

- swoboda (wolność) działalności gospodarczej (art. 22 oraz art. 20 Konstytucji): w. 18.02.2014, sygn. K 29/12, poz. 11; w. 27.02.2014, sygn. P 31/13, poz. 16

### Karne postępowanie:

- kurator:
  - obowiązek ustanowienia: p. 11.02.2013, sygn. S 2/14, poz. 19

### Karne prawo:

- zakaz propagowania totalitarnego ustroju albo nawoływania do nienawiści: w. 25.02.2014, sygn. SK 65/12, poz. 13
- zasada *nullum crimen et nulla poena sine lege* (art. 42 Konstytucji): w. 25.02.2014, sygn. SK 65/12, poz. 13
  - zasady pochodne (*nullum crimen sine lege scripta*, *nullum crimen sine lege certa*, *nullum crimen sine lege praevia*, zakaz analogii i in.): w. 25.02.2014, sygn. SK 65/12, poz. 13
- zbieg odpowiedzialności karnej: p. 19.02.2014, sygn. P 25/11, poz. 23
  - przestępstwa z wykroczeniem: p. 19.02.2014, sygn. P 25/11, poz. 23

**Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji:** w. 18.02.2014, sygn. K 29/12, poz. 11

- koncesja i rekoncesja na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych: w. 18.02.2014, sygn. K 29/12, poz. 11

### Lotnicze prawo:

- lotniska:
  - ograniczenia obowiązujące na terenie: w. 27.02.2014, sygn. P 31/13, poz. 16

### Określoności przepisów prawnych zasada:

- istota: w. 18.02.2014, sygn. K 29/12, poz. 11
- określoność norm karnych: w. 25.02.2014, sygn. SK 65/12, poz. 13; w. 27.02.2014, sygn. P 31/13, poz. 16

### Podatkowe prawo:

- akcyza:
  - stawki: w. 11.02.2014, sygn. P 24/12, poz. 9

### Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym:

- zasada *ne bis in idem* i *res iudicata* jako ujemne przesłanki procesowe:
  - zasada *ne bis in idem*: p. 12.02.2014, sygn. K 10/13, poz. 20
- związanie granicami wniosku, skargi konstytucyjnej, pytania prawnego:
  - i zasada *falsa demonstratio non nocet*: p. 18.02.2014, sygn. P 41/12, poz. 21

### Pozbawienie wolności:

- skazany:
  - udzielanie świadczeń zdrowotnych: w. 26.02.2014, sygn. K 22/10, poz. 15

### Praca:

- wynagrodzenie (płace): p. 18.02.2014, sygn. P 41/12, poz. 21
  - minimalne: p. 18.02.2014, sygn. P 41/12, poz. 21

### Prawo do prywatności (ochrona życia prywatnego) [art. 47 Konstytucji]:

- istota: w. 26.02.2014, sygn. K 22/10, poz. 15

### Prawo do zabezpieczenia społecznego [art. 67 Konstytucji]:

- istota prawa: w. 25.02.2014, sygn. SK 18/13, poz. 14

### Proporcjonalności zasada:

- istota: w. 11.02.2014, sygn. P 24/12, poz. 9; w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10; w. 18.02.2014, sygn. K 29/12, poz. 11
- treść zasady na gruncie art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji: w. 11.02.2014, sygn. P 24/12, poz. 9; w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

### Przyzwoitej legislacji zasady (również: poprawnej, prawidłowej):

- istota: w. 27.02.2014, sygn. P 31/13, poz. 16

### Pytanie prawne:

- przesłanki dopuszczalności:
  - związek między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sądowym w konkretnej sprawie (przesłanka funkcjonalna): w. 27.02.2014, sygn. P 31/13, poz. 16; p. 11.02.2014, sygn. akt P 50/11, poz. 17; p. 18.02.2014, sygn. P 41/12, poz. 21

### Rodzicielstwo:

- alimenty: w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10
  - zasady postępowania wobec dłużników alimentacyjnych: w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

- fundusz alimentacyjny: w. 12.02.2014, sygn. K 23/10, poz. 10

**Rozporządzenie:**

- upoważnienie ustawowe (delegacja) (art. 92 ust. 1 Konstytucji): w. 18.02.2014, sygn. K 29/12, poz. 11; w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12
- wytyczne dotyczące treści aktu: w. 18.02.2014, sygn. K 29/12, poz. 11; w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

**Skarga konstytucyjna:**

- niedopuszczalność uczynienia samoistną podstawą skargi konstytucyjnej:
  - art. 32 Konstytucji: w. 25.02.2014, sygn. SK 18/13, poz. 14

**Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe:**

- zasady rachunkowości: w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

**Stosowanie prawa:**

- wykładnia i interpretacja:
  - wykładnia językowa: p. 11.02.2014, sygn. akt P 50/11, poz. 17

**Swoboda wypowiedzi:**

- wolność wyrażania poglądów, pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (wolność słowa): w. 18.02.2014, sygn. K 29/12, poz. 11; w. 25.02.2014, sygn. SK 65/12, poz. 13

**Transport i komunikacja:**

- transport drogowy:
  - taksówki/ przewóz osób: w. 27.02.2014, sygn. P 31/13, poz. 16

**Trybunał Konstytucyjny:**

- kontrola konstytucyjności przepisów uchylonych lub znolizowanych:
  - pojęcie „moc obowiązująca” oraz „utrata mocy obowiązującej” aktu normatywnego: w. 18.02.2014, sygn. U 2/12, poz. 12

**Ubezpieczenia:**

- zasiłek chorobowy: w. 25.02.2014, sygn. SK 18/13, poz. 14

**Wyborcze prawo:**

- bierne prawo wyborcze:
  - przesłanki wygaśnięcia mandatu – orzeczenie niezdolności do pracy/ samodzielnej egzystencji: p. 11.02.2014, sygn. S 1/14, poz. 18

**Zamówienia publiczne:**

- a zamówienia bezpośrednie (tzw. *in house*): p. 26.02.2014, sygn. K 52/12, poz. 25

*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](http://www.pracowniacc.pl)  
Nakład: 200 egz.

ISSN 1428-6521