



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

---

Seria A

Warszawa, dnia 31 grudnia 2013 r.

Nr 9 (167)

---

## TREŚĆ

poz.

str.

### WYROKI I POSTANOWIENIA

133 – wyrok z dnia 3 grudnia 2013 r.,	sygn. P 40/12 .....	1749
134 – wyrok z dnia 5 grudnia 2013 r.,	sygn. K 27/13 .....	1765
135 – wyrok z dnia 10 grudnia 2013 r.,	sygn. K 16/13 .....	1782
136 – wyrok z dnia 10 grudnia 2013 r.,	sygn. U 5/13 .....	1799
137 – wyrok z dnia 12 grudnia 2013 r.,	sygn. K 5/13 .....	1812
138 – wyrok z dnia 17 grudnia 2013 r.,	sygn. SK 29/12.....	1825
139 – wyrok z dnia 18 grudnia 2013 r.,	sygn. P 43/12 .....	1836
140 – postanowienie z dnia 4 grudnia 2013 r.,	sygn. P 38/13 .....	1850
141 – postanowienie z dnia 11 grudnia 2013 r.,	sygn. P 16/10 .....	1852
142 – postanowienie z dnia 11 grudnia 2013 r.,	sygn. P 23/11 .....	1856
143 – postanowienie z dnia 17 grudnia 2013 r.,	sygn. SK 43/12.....	1861
144 – postanowienie z dnia 17 grudnia 2013 r.,	sygn. SK 59/12.....	1870

### Skorowidze:

– orzeczeń według sygnatur .....	1881
– aktów normatywnych.....	1882
– rzeczowy .....	1888

---

---



133

**WYROK**  
z dnia 3 grudnia 2013 r.  
**Sygn. akt P 40/12\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Zubik – przewodniczący  
Stanisław Biernat – sprawozdawca  
Teresa Liszcz  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Stanisław Rymar,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 3 grudnia 2013 r., pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego:

czy art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76, ze zm.) w zakresie, w jakim uniemożliwia nadanie obu małżonkom numerów identyfikacyjnych, w sytuacji istnienia ustroju rozdzielności majątkowej małżeńskiej i prowadzenia przez każdego z małżonków odrębnych gospodarstw rolnych, jest zgodny z art. 2, art. 18 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

**Art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. z 2012 r. poz. 86) w zakresie, w jakim nie przewiduje dopuszczalności nadania osobnych numerów identyfikacyjnych każdemu z małżonków, w sytuacji gdy istnieje między nimi rozdzielność majątkowa i posiadają odrębne gospodarstwa rolne:**

- a) **nie jest niezgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz poprawnej legislacji,**
- b) **jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 18 Konstytucji.**

II

**Przepis wymieniony w części I, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw 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.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 13 grudnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1537.

## UZASADNIENIE

## I

1. Postanowieniem z 26 lipca 2012 r. (sygn. akt II GSK 964/11) Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA, sąd) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76, ze zm.; dalej: ustawa o systemie ewidencji) w zakresie, w jakim uniemożliwia nadanie obu małżonkom numerów identyfikacyjnych, w sytuacji istnienia ustroju rozdzielności majątkowej małżeńskiej i prowadzenia przez każdego z małżonków odrębnych gospodarstw rolnych, jest zgodny z art. 2, art. 18 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

1.1. Wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego co do zgodności z Konstytucją wskazanych przepisów powstały na tle następującego stanu faktycznego:

Od 1996 r. w małżeństwie M.K. i A.K. został wprowadzony umownie ustrój rozdzielności majątkowej i od tego czasu małżonkowie posiadają i prowadzą odrębne gospodarstwa rolne. W dniu 25 lutego 2004 r. M.K. oraz jej mąż A.K. złożyli w Biurze Powiatowym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wnioski o dokonanie wpisów do ewidencji producentów rolnych. Wnioski te zostały uwzględnione.

Decyzją z 20 września 2010 r. kierownik Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Iławie na podstawie art. 13 ust. 1 w związku z art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji anulował numer identyfikacyjny nadany M.K. i odmówił jej wpisu do ewidencji producentów rolnych i nadania numeru identyfikacyjnego. Dyrektor Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa decyzją z 29 października 2010 r. utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. W wyroku z 23 lutego 2011 r. (sygn. akt I SA/OI 849/10) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie oddalił skargę M.K. na decyzję organu drugiej instancji. Od wskazanego wyroku M.K. złożyła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który postanowił wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym.

1.2. Sąd wyjaśnił, że przedmiotem pytania prawnego jest norma prawna, jaką można wyprowadzić z art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji. Z normy tej wynika zakaz nadania odrębnych numerów identyfikacyjnych małżonkom, w sytuacji gdy między nimi istnieje rozdzielność majątkowa, a każde z małżonków posiada i prowadzi odrębne gospodarstwo rolne. W ocenie NSA, z uwagi na jednoznaczne brzmienie kwestionowanego przepisu, nie jest możliwe wyprowadzenie z tego przepisu innej normy prawnej, a mianowicie, że zakaz nadania odrębnych numerów identyfikacyjnych odnosi się wyłącznie do małżonków pozostających we wspólności majątkowej.

Wątpliwości konstytucyjne NSA wynikają stąd, że kwestionowany art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji nie uwzględnia okoliczności, iż zgodnie z obowiązującym prawem może zaistnieć sytuacja, w której każde z małżonków posiada i prowadzi odrębne gospodarstwo rolne niewchodzące w skład majątku wspólnego.

1.3. Zdaniem NSA, kwestionowany przepis – w zaskarżonym zakresie – narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę poprawnej legislacji, a tym samym jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Niezgodność z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa miałyby wynikać z niespójności między art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji a przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz. 788; dalej: k.r.o.) regulującymi zasady kształtowania stosunków majątkowych między małżonkami. Kwestionowany przepis uniemożliwia prowadzenie przez oboje małżonków samodzielnej działalności w odrębnych gospodarstwach rolnych. Tymczasem przepisy k.r.o. zapewniają małżonkom możliwość uregulowania stosunków majątkowych między nimi w sposób najbliższy ich woli, co ma służyć m.in. stworzeniu dogodnych warunków do realizowania przedsięwzięć gospodarczych.

Naruszenia zasady poprawnej legislacji sąd występujący z pytaniem prawnym upatruje w tym, że niezgodne z tą zasadą jest stanowienie norm, których funkcjonowanie w systemie prawa nie da się wytłumaczyć realizacją jakiegokolwiek celu ustawodawcy. Zdaniem sądu, nie jest możliwe określenie celu, który uzasadniałby zakaz przyznania osobnych numerów identyfikacyjnych rolnikom posiadającym odrębne gospodarstwa rolne tylko dlatego, że pozostają oni w związku małżeńskim. Za nieprawdziwe należy uznać założenie, które przypuszczalnie przyjął ustawodawca, że małżonkowie zawsze są współposiadaczami gospodarstw rolnych. Nie uwzględnia ono przewidzianej w obowiązującym prawie możliwości posiadania i prowadzenia odrębnych gospodarstw rolnych przez małżonków.

1.4. Nawiązując do interpretacji art. 18 Konstytucji przyjętej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, sąd wskazał, że za niezgodne ze wskazanym przepisem należy uznać normy prawne, które powodują efekt zniechęcenia do zawarcia małżeństwa bądź też zachęcenia małżonków do rozwiązania małżeństwa – z tej przyczyny, że pozostawanie poza związkiem małżeńskim jest – z przyczyn majątkowych – bardziej korzystne od pozostawania w takim związku.

1.5. Zdaniem sądu, kwestionowany przepis narusza również zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zakaz dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji).

W ocenie NSA, kwestionowany przepis jest przyczyną zróżnicowania sytuacji podmiotów podobnych – z jednej strony posiadaczy gospodarstw rolnych, którzy pozostają w związku małżeńskim, oraz – z drugiej strony posiadaczy gospodarstw rolnych, którzy nie pozostają w związku małżeńskim. Cechą istotną (relevantną), która przemawia za podobieństwem wymienionych grup podmiotów jest – z punktu widzenia przedmiotu ustawy o systemie ewidencji – fakt posiadania gospodarstwa rolnego. Sąd przytoczył argumenty, które mają przemawiać za tym, że wskazane zróżnicowanie sytuacji tych podmiotów nie spełnia wymagania relewantności i proporcjonalności oraz jest niesprawiedliwe i nie znajduje uzasadnienia w konieczności ochrony jakiegokolwiek wartości, zasady czy normy konstytucyjnej. Ze wskazanych przyczyn NSA uznał, że kwestionowany przepis narusza wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadę równości.

Uzasadniając zarzut naruszenia zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji) NSA wskazał, że zaskarżony art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, przyjmując jako jedyne kryterium zróżnicowania stan cywilny (pozostawanie w związku małżeńskim), prowadzi do dyskryminacji niektórych osób będących posiadaczami gospodarstw rolnych. Kryterium to decyduje o pogorszeniu sytuacji prawnej określonej grupy podmiotów i nie ma jakiegokolwiek uzasadnienia konstytucyjnego. W świetle art. 18 Konstytucji, w określonych sytuacjach, dopuszczalne jest zróżnicowanie sytuacji prawnej osób pozostających w związku małżeńskim względem sytuacji osób niepozostających w związku małżeńskim, lecz wyłącznie na korzyść tych pierwszych. Natomiast przepisy, które pogarszają sytuację prawną podmiotów wyłącznie z uwagi na pozostawanie w związku małżeńskim, należy uznać za dyskryminujące, a tym samym niezgodne z art. 32 ust. 2 Konstytucji.

1.6. Uzasadniając spełnienie przesłanki występowania związku między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem (art. 193 Konstytucji) NSA wskazał, że orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności z Konstytucją stanowić będzie przesłankę do oddalenia skargi kasacyjnej M.K., natomiast uwzględnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją doprowadzi do uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji jako wydanego na podstawie przepisu niezgodnego z Konstytucją.

2. W piśmie z 7 marca 2013 r. stanowisko w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 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 razie, gdyby Trybunał nie uznał zasadności umorzenia postępowania w niniejszej sprawie, Sejm wniósł o uznanie, że art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji w zakresie, w jakim uniemożliwia nadanie małżonkom osobnych numerów identyfikacyjnych, w razie istnienia między nimi rozdzielności majątkowej małżeńskiej i prowadzenia przez każde z nich odrębnego gospodarstwa rolnego, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 18 Konstytucji.

W ocenie Sejmu, pytanie prawne nie spełnia wymagania relewantności, gdyż wątpliwości konstytucyjne wobec kwestionowanego przepisu mogą być usunięte w drodze wykładni. Zastrzeżenia sądu występującego z pytaniem prawnym, co do tego, czy dopuszczalna jest taka interpretacja art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, która doprowadzi do zgodności wyrażonej w tym przepisie normy z Konstytucją, powinny być w pierwszej kolejności zostać przedstawione do rozstrzygnięcia w trybie nadzoru judykacyjnego powiększonemu składowi NSA na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 w związku z art. 264 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.). Sejm przedstawił przyjmowaną jednolicie przez NSA linię orzecniczą, z której wynika, że jedyną przesłanką zastosowania art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji stanowi pozostawanie w związku małżeńskim. Jednocześnie zauważył odmienną interpretację kwestionowanego przepisu przyjętą w niektórych orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych. Z interpretacji tej wynika, w ocenie Sejmu, norma niebudząca wątpliwości konstytucyjnych, zgodnie z którą, w przypadku małżonków, którzy przyjęli ustrój rozdzielności majątkowej, dopuszczalne jest nadanie dwóch numerów identyfikacyjnych, dla każdego z nich. Sejm przytoczył szereg dalszych argumentów, które mają przemawiać za tezą, zgodnie z którą zaskarżony przepis ma zastosowanie tylko do małżonków, którzy prowadzą gospodarstwo rolne razem (współposiadają nieruchomości rolne). Zdaniem Sejmu, skoro wątpliwości sądu występującego z pytaniem

prawnym mogą być usunięte w drodze wykładni, to wydanie wyroku przez Trybunał jest niedopuszczalne, nie została bowiem spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia art. 2 Konstytucji, Sejm wskazał, że kwestionowany przepis nie spełnia zasad poprawnej legislacji, gdyż jest niespójny z pozostałymi przepisami ustawy o systemie ewidencji, a także jest niespójny z podstawowymi instytucjami prawa rodzinnego i opiekuńczego. Sejm podkreślił między innymi, że w świetle przepisów ustawy o systemie ewidencji, małżonkowie, między którymi istnieje rozdzielność majątkowa i którzy prowadzą dwa odrębne gospodarstwa, spełniają warunki do uznania każdego z nich za producenta rolnego i nadania każdemu z osobna numeru identyfikacyjnego. Sejm stwierdził, że nieprawidłowe jest założenie przyjmowane przez organy administracji, zgodnie z którym w imieniu małżonka pozbawionego numeru o dopłaty może wystąpić jego współmałżonek umieszczony w ewidencji producentów rolnych. Współmałżonek ten nie spełnia bowiem określonej w ustawie przesłanki: nie posiada gruntów rolnych wchodzących w skład odrębnego gospodarstwa drugiego z małżonków. Tylko jedno z małżonków ma prawo do dopłat, drugie natomiast nie może osobiście i samodzielnie skorzystać z tych świadczeń, nie posiada bowiem numeru identyfikacyjnego, pomimo, że osobiście i samodzielnie prowadzi gospodarstwo rolne. Wszystkie te argumenty – w ocenie Sejmu – świadczą o braku spójności regulacji prawnej, a także o nieadekwatności rozwiązań ustawowych do zakładanego celu regulacji, co przemawia za niezgodnością kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji.

W ocenie Sejmu, zarzut naruszenia art. 18 Konstytucji w istocie nie jest realny ani aktualny, lecz ma potencjalny i hipotetyczny charakter. Sejm wskazał m.in., że brak jest potwierdzonych danych, które uzasadniałyby twierdzenie, że kwestionowany przepis zagraża trwałości więzi między małżonkami.

Zdaniem Sejmu, art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, w kwestionowanym zakresie, jest natomiast niezgodny z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Sejm wskazał, że osoby stanu wolnego i osoby będące w małżeństwie, między którymi istnieje rozdzielność majątkowa, chociaż spełniają kryteria uznania za producenta rolnego w takim samym stopniu, nie są traktowane równo przez kwestionowany przepis. Tylko osoby stanu wolnego mogą bowiem samodzielnie zarządzać nieruchomościami rolnymi. Sejm podkreślił również, że zaskarżona regulacja, uniemożliwiając ujawnienie w ewidencji producentów drugie z małżonków, pozbawia go zdolności do samodzielnego uzyskiwania dochodów z nieruchomości rolnej w postaci dopłat. Sejm zauważył również, że ustawa o systemie ewidencji różnicuje sytuację prawną samych małżonków, między którymi istnieje rozdzielność majątkowa, ponieważ tylko jedno z nich może mieć nadany numer identyfikacyjny, co nie znajduje uzasadnienia w świetle reguły, zgodnie z którą małżonkowie mają równe prawa i obowiązki. Zdaniem Sejmu, ograniczenie kręgu osób uprawnionych do ujawnienia w ewidencji i do nabycia numeru identyfikacyjnego, a tym samym uprawnionych do otrzymywania jednolitej płatności obszarowej, nie może być usprawiedliwione założonym z góry procederem nadużywania prawa.

3. W piśmie z 24 kwietnia 2013 r. Prokurator Generalny wniósł o orzeczenie, że art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji w zakresie, w jakim uniemożliwia nadanie obojgu małżonkom osobnych numerów identyfikacyjnych, w razie powstania między nimi rozdzielności majątkowej oraz prowadzenia przez każde z małżonków odrębnych gospodarstw rolnych, jest niezgodny z art. 2, art. 18 i art. 32 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia wyrażonych w art. 2 Konstytucji zasad ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz poprawnej legislacji, Prokurator Generalny wskazał, że kwestionowana regulacja modyfikuje istotnie zasady majątkowego ustroju małżeńskiego; wprowadza *ex lege* swoisty status przymusowej wspólności ustawowej przez uniemożliwienie jednemu z małżonków ubieganie się o nadanie numeru identyfikacyjnego. Zaskarżony przepis ustanawia zatem szczególne reguły w zakresie ustroju rozdzielności majątkowej, które prowadzą do przekreślenia wynikających z tego ustroju podstawowych uprawnień, a w szczególności samodzielnego zarządzania swoim majątkiem przez małżonków. Ponadto, w sytuacji małżonków, między którymi istnieje rozdzielność majątkowa i którzy prowadzą odrębne gospodarstwa rolne, małżonek wyrażający zgodę na wpis, pomimo, że spełnia przesłanki uznania go za „producenta rolnego” w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy o systemie ewidencji, pozostaje poza zakresem ewidencji producentów. Takie rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z zakładanym celem ustawy o systemie ewidencji. Prokurator Generalny zauważył, że posiadanie numeru identyfikacyjnego stanowi warunek uzyskania przez producenta rolnego pomocy finansowej. Zakwestionowana regulacja stanowi zatem „pułapkę” dla obywatela; pozbawia małżonka możliwości ubiegania się o płatności. Ani przepisy prawa polskiego, ani prawa unijnego nie dają podstaw do traktowania małżonków znajdujących się w omawianej sytuacji jako podmiotów, które zawsze muszą współposiadać gospodarstwo rolne, oraz określenia ich jako jednego producenta.

Przechodząc do oceny zakwestionowanej regulacji co do zgodności z art. 32 Konstytucji, Prokurator Generalny zauważył, że wzięwszy pod uwagę cel ustawy o systemie ewidencji, a także treść art. 12 ust. 4 tej ustawy oraz jej otoczenia normatywnego, sąd występujący z pytaniem prawnym zasadnie przyjął, że cechą relewantną

osób ubiegających się o nadanie numeru identyfikacyjnego jest posiadanie gospodarstwa rolnego. Kwestionowana regulacja prowadzi do podobnego traktowania podmiotów różnych, czyli małżonków pozostających w ustroju wspólności majątkowej i współposiadających gospodarstwo rolne, oraz małżonków, między którymi istnieje rozdzielność majątkowa i prowadzą odrębne gospodarstwa rolne. Prokurator Generalny wskazał, że przeciwdziałając nieprawidłowościom w związku z przyznawaniem płatności (np. sztucznym podziałom gospodarstw rolnych) należy za pomocą innych instrumentów, nie zaś przez wprowadzenie rozwiązania skutkującego traktowaniem małżonków zawsze jako jednego producenta rolnego. Takie rozwiązanie powoduje, że pewna kategoria osób posiadających gospodarstwa rolne, czyli spełniających przesłanki uznania za producenta rolnego, nie ma możliwości uzyskania płatności wskutek braku numeru identyfikacyjnego. Zaskarżona regulacja, wprowadzając nieuzasadnione zróżnicowanie co do możliwości uzyskania numeru identyfikacyjnego bez względu na istniejącą między małżonkami ustrój majątkowy ma charakter dyskryminacyjny w życiu gospodarczym. Stan cywilny osoby posiadającej gospodarstwo rolne nie powinien pozbawiać dostępu do płatności.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, kwestionowana regulacja prowadzi do destabilizacji we wzajemnych stosunkach pomiędzy małżonkami, ponieważ może przyczynić się do pogorszenia sytuacji finansowej co najmniej jednego z małżonków prowadzących działalność gospodarczą w formie odrębnego gospodarstwa rolnego, a tym samym narusza art. 18 Konstytucji.

4. W piśmie z 19 marca 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: Prezes ARiMR), który wyraził opinię, że art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji nie narusza zasad określonych w art. 2, art. 18 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zdaniem Prezesa ARiMR, z art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji wynika, że małżonkowie, bez względu na to, jaki ustrój majątkowy małżeński między nimi występuje, mogą mieć nadany tylko jeden numer identyfikacyjny. Jednocześnie Prezes ARiMR wskazał, że przepis ten nie przesądza, komu może być przyznana pomoc w ramach wspólnej polityki rolnej. Ustawa o systemie ewidencji określa jedynie sposób rejestracji podmiotów, natomiast warunki przyznania płatności określają przepisy prawa materialnego dotyczące poszczególnych schematów pomocowych.

W ocenie Prezesa ARiMR, ustawodawca przewidział, że małżonkowie mogą mieć tylko jeden numer identyfikacyjny nie dlatego, by ograniczyć ich prawo do wystąpienia o pomoc małżonkowi niewpisanemu do ewidencji, lecz w celu wykluczenia ewentualnych nadużyć polegających na sztucznym dzieleniu majątku małżonków czy składaniu wniosków o pomoc dwa razy w odniesieniu do jednego gospodarstwa. Zdaniem Prezesa ARiMR, przepisy ustawy o systemie ewidencji nie nakładają na małżonków obowiązku prowadzenia wspólnego gospodarstwa rolnego. Istnieje bowiem możliwość ubiegania się o przyznanie płatności przez oboje małżonków. W przypadku płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego małżonkowie ubiegają się o pomoc, deklarując wspólnie, na jednym wniosku wszystkie grunty przez nich uprawiane. Prezes ARiMR podkreślił, że nie zawsze rozdzielność majątkowa oznacza rozdzielność posiadania, a w przeważającej części schematów pomocowych płatność uzależniona jest od posiadania, a nie od własności. W praktyce w przeważającej większości małżeństw, w których występuje rozdzielność majątkowa, wspólnie gospodarują i wspólnie pracują w gospodarstwie.

Zdaniem Prezesa ARiMR, celem przyjęcia w ustawie, że tylko jedno z małżonków może mieć przyznany numer identyfikacyjny, nie było ograniczenie prawa do wystąpienia o pomoc małżonkowi niewpisanemu do ewidencji, lecz wykluczenie ewentualnych nadużyć polegających na sztucznym dzieleniu majątku małżonków lub wnoszeniu dwa razy o pomoc w odniesieniu do jednego gospodarstwa. Prezes ARiMR przytoczył art. 9 ust. 1 lit. a pkt i, ii rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz. Urz. UE L 209 z 11.08.2005, z. 1). Przepis ten nakazuje państwom członkowskim przyjmowanie, w ramach wspólnej polityki rolnej, przepisów, i podejmowanie środków, które są konieczne dla zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych Wspólnoty (obecnie: Unii).

5. W piśmie z 16 lipca 2013 r. Prezes ARiMR przedstawił dodatkowe informacje związane ze stosowaniem art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji. Wskazał szereg sytuacji, w których może dochodzić do nadużyć podczas uzyskiwania płatności przez inne podmioty niż małżonkowie. W zakresie płatności obszarowych zwrócono uwagę m.in. na możliwość dokonywania sztucznych podziałów gospodarstwa w celu uniknięcia zastosowania modulacji, stawek degresywnych czy też sankcji nałożonych przez ARiMR (tworzenie wielu spółek powiązanych ze sobą osobowo i kapitałowo, występowanie oddzielnie o przyznanie płatności przez podmioty będące faktycznie współposiadaczami gruntów: małżonków ale także np. rodziców, dzieci).

Zdaniem Prezesa ARiMR, posiadanie numeru identyfikacyjnego jest obligatoryjne dla każdego rolnika ubiegającego się o wszelkie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej. Jednakże, w celu uwzględnienia we wniosku o przyznanie płatności wszystkich gruntów będących w posiadaniu obojga małżonków „istnieje możliwość zadeklarowania we wniosku wszystkich działek rolnych będących w posiadaniu zarówno jednego jak i drugiego

małżonka”. To z małżonków, któremu został nadany numer identyfikacyjny, ma możliwość zadeklarowania we wniosku o przyznanie płatności zarówno gruntów będących w jego posiadaniu jak i gruntów będących w posiadaniu współmałżonka. Interpretacja przyjęta przez ARiMR, uwzględniając obowiązek niedyskryminującego traktowania, ma pozwalać na uzyskanie płatności przez małżonków na wszystkie grunty rolne wchodzące w skład gospodarstw rolnych prowadzonych przez każde z małżonków.

W ocenie Prezesa ARiMR, kwestionowany art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji skutecznie zapobiega tworzeniu sztucznych warunków uzyskania płatności. Dostęp do uzyskania płatności obszarowych powinien być z założenia uproszczony; przepisy o płatnościach obszarowych są stosunkowo mało restrykcyjne, w znacznej mierze przewidują mechanizm przyznawania płatności oparty na oświadczeniu rolnika.

Zdaniem Prezesa ARiMR, nie ma możliwości zweryfikowania, czy osoba oświadczająca, że nie pozostaje w związku małżeńskim i składająca wniosek bez zgody małżonka, faktycznie w takim związku nie pozostaje. W świetle art. 7 ustawy o systemie ewidencji, w którym enumeratywnie wskazano, co zawiera ewidencja producentów, oraz treści rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 sierpnia 2010 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski o wpis do ewidencji producentów oraz zaświadczenie o nadanym numerze identyfikacyjnym (Dz. U. Nr 163, poz. 1104; dalej: rozporządzenie z 19 sierpnia 2010 r.), w którym enumeratywnie wskazano załączniki wymagane przez organ od beneficjenta. W razie uzyskania informacji przez Agencję, że oświadczenie zostało złożone niezgodnie ze stanem faktycznym, organ umożliwi uzupełnienie *ex post* wymagania uzyskania zgody współmałżonka, a w przypadku odmowy takiego uzupełnienia wszczyną procedurę wykreślenia wpisu i uchylecia nadanego numeru identyfikacyjnego.

Prezes ARiMR, przywołując przykład działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich, wskazał zasady, według których bada się, czy gospodarstwa rolne są odrębne. W ramach wskazanego działania przewidziano bowiem górny próg pomocy na jedno gospodarstwo w wysokości 300 000 złotych. ARiMR ocenia w takiej sytuacji, czy deklarowane gospodarstwa mogą być określone jako samodzielne jednostki wytwarzające produkty rolne oraz czy są samodzielnie zarządzane przez każde z małżonków. Istotną okolicznością braną pod uwagę podczas badania odrębności posiadanych przez małżonków gospodarstw rolnych jest zniesienie ustroju wspólności majątkowej.

Zdaniem Prezesa ARiMR, w świetle obowiązujących przepisów oraz orzecznictwa sądów administracyjnych, nie ma możliwości nadania małżonkom odrębnych numerów identyfikacyjnych. Prezes ARiMR wskazał, że również art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji określa, komu nadaje się numer identyfikacyjny (jednemu z małżonków), a to wyklucza nadanie wspólnego numeru małżonkom.

## II

Na rozprawę 3 grudnia 2013 r. nie stawił się prawidłowo powiadomiony przedstawiciel sądu występującego z pytaniem prawnym.

Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska zajęte na piśmie. Zdaniem przedstawiciela Sejmu, oceniając zasadność zarzutu naruszenia wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości, należy porównać sytuację małżonków, między którymi ustanowiono rozdzielną majątkową, z sytuacją osób stanu wolnego. Z kolei w ocenie przedstawicielki Prokuratora Generalnego, za podmioty podobne należy uznać z jednej strony – małżonków prowadzących odrębne gospodarstwa rolne, z drugiej strony – małżonków prowadzących wspólne gospodarstwo rolne. Przedstawiciel Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa poinformował, że numery identyfikacyjne nadane rolnikom nie podlegają anulowaniu w razie zawarcia przez nich związku małżeńskiego. Jest to związane z techniczną obsługą pomocy w ramach poszczególnych programów przyznanej przed zawarciem małżeństwa przez rolników.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot kontroli.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA lub sąd) wystąpił z pytaniem prawnym, w którym zakwestionował zgodność art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. z 2012 r. poz. 86; dalej: ustawa o systemie ewidencji) z art. 2, art. 18 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Art. 12 ustawy o systemie ewidencji brzmi:

„1. Jednocześnie z wpisem do ewidencji producentów nadaje się numer identyfikacyjny.



2. Numer identyfikacyjny, o którym mowa w ust. 1, jest niepowtarzalny i nie przechodzi na następcę prawnego.  
3. Wnioskodawcy podlegającemu wpisowi do ewidencji producentów na podstawie kilku tytułów nadaje się jeden numer identyfikacyjny.

4. W przypadku małżonków oraz podmiotów będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego nadaje się jeden numer identyfikacyjny; numer identyfikacyjny nadaje się temu z małżonków lub współposiadaczy, co do którego współmałżonek lub współposiadacz wyraził pisemną zgodę.

5. W przypadku producentów rolnych, przetwórców, podmiotów prowadzących zakłady utylizacyjne lub potencjalnych beneficjentów, działających w formie spółki cywilnej, nadaje się jeden numer identyfikacyjny. Numer identyfikacyjny nadaje się temu współnikowi, co do którego pozostali wspólnicy wyrazili pisemną zgodę.

6. W przypadkach, o których mowa w ust. 4 i 5, do wniosku o wpis do ewidencji producentów dołącza się pisemną zgodę odpowiednio współmałżonka, współposiadacza gospodarstwa rolnego albo współników”.

Ustawa o systemie ewidencji realizuje na gruncie prawa polskiego obowiązek ustanowienia systemu zarządzania i kontroli wynikający obecnie z art. 14 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz. Urz. UE L 30 z 31.01.2009, s. 16; dalej: rozporządzenie nr 73/2009). Art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, w zakresie zakwestionowanym przez NSA, przewiduje szczegółową regulację w ramach jednego z elementów tego systemu – ewidencji producentów, czyli ewidencji określonej w rozporządzeniu nr 73/2009 jako jednolity system rejestrowania tożsamości każdego rolnika, który składa wniosek o pomoc (art. 15 ust. 1 lit. f rozporządzenia nr 73/2009).

## 2. Badanie przesłanek formalnych kontroli konstytucyjności.

Przeprowadzenie kontroli zgodności z Konstytucją dopuszczalne jest jedynie wówczas, gdy zostały spełnione przesłanki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W razie braku dodatknych przesłanek postępowania lub w razie wystąpienia którejś z przesłanek ujemnych występuje konieczność umorzenia postępowania (por. art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Aby rozpoznanie pytania prawnego było dopuszczalne, konieczne jest spełnienie trzech przesłanek postępowania przewidzianych przez Konstytucję i ustawę o TK jedynie dla tego środka prawnego, tj. przesłanki podmiotowej, przedmiotowej oraz funkcjonalnej. Zgodnie z przesłanką podmiotową, z pytaniem prawnym może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego sąd. Z przesłanki przedmiotowej wynika natomiast wymaganie, aby pytanie prawne kwestionowało zgodność aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą. Z kolei przesłanka funkcjonalna jest spełniona, gdy przedmiot pytania prawnego stanowi przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego będzie miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne (por. art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o TK).

Pytanie prawne w niniejszej sprawie niewątpliwie spełnia przesłankę podmiotową oraz przedmiotową. Należało natomiast rozważyć spełnienie przesłanki funkcjonalnej. Jak stwierdza sąd, ze stanu faktycznego sprawy wynika, że ewentualne uznanie niezgodności z Konstytucją art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji spowoduje uwzględnienie skargi kasacyjnej złożonej do NSA, natomiast orzeczenie o zgodności z Konstytucją spowoduje oddalenie skargi kasacyjnej. Treść rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego będzie miała zatem znaczenie dla kierunku rozstrzygnięcia sądu, który wystąpił z pytaniem prawnym. Nie ma też podstaw do przyjęcia, że wystąpienie z pytaniem prawnym, w sytuacji dostrzeżenia przez sąd wątpliwości konstytucyjnej, powinno być poprzedzone wystąpieniem o ich rozstrzygnięcie przez powiększony skład NSA (art. 15 § 1 pkt 3 w związku z art. 264 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270), jak uznał Sejm w swoim stanowisku. W orzecznictwie NSA przyjęta jest jednolita linia orzecznicza, zgodnie z którą nie ma możliwości nadania numerów identyfikacyjnych obojgu małżonkom, także w sytuacji gdy posiadają oni odrębne gospodarstwa rolne. Nie można zatem uznać, że przed wystąpieniem z pytaniem prawnym wymagane było wystąpienie do powiększonego składu orzekającego NSA, w trybie nadzoru judykacyjnego przez sąd, który powziął wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji.

### 3. Problem konstytucyjny.

Art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji został zakwestionowany w zakresie, w jakim uniemożliwia wpisanie do ewidencji i nadanie obojgu małżonkom numerów identyfikacyjnych, w sytuacji gdy istnieje między nimi rozdzielność majątkowa i oboje małżonkowie posiadają odrębne gospodarstwa rolne.

Z treści kwestionowanego przepisu wynika, że ustawodawca – w sposób generalny – zrównał sytuację małżonków z sytuacją współposiadaczy gospodarstwa rolnego, dopuszczając uzyskanie przez nich jednego numeru identyfikacyjnego i tym samym wyłączając możliwość ubiegania się o przyznanie dwóch odrębnych numerów. Ustawodawca założył więc, że małżonkowie zawsze są współposiadaczami gospodarstwa. Założenie to jednak nie w pełni odpowiada rzeczywistości. Niewątpliwie w przeważającej liczbie przypadków małżonkowie są współposiadaczami gospodarstwa rolnego, które wspólnie prowadzą. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, których przykładem jest stan faktyczny będący przedmiotem sprawy rozpatrywanej przez NSA, gdy każde z nich posiada i prowadzi odrębne gospodarstwo rolne. Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie związany jest zatem z nieuwzględnieniem w kwestionowanym przepisie okoliczności, że jest możliwa i – jak pokazuje stan faktyczny sprawy, na tle której NSA wystąpił z pytaniem prawnym – w praktyce występuje sytuacja, gdy każde z małżonków prowadzi odrębne gospodarstwo rolne. Tymczasem kwestionowana regulacja umożliwia wpisanie do rejestru producentów i nadanie numeru identyfikacyjnego tylko jednemu z małżonków.

Jak już zauważył sąd pytający, posiadanie i prowadzenie przez małżonków odrębnych gospodarstw rolnych może mieć miejsce zarówno w przypadku rozdzielności majątkowej jak i wspólności majątkowej. Współposiadanie czy odrębne posiadanie gospodarstw rolnych nie jest w sposób bezwzględny związane z ustrojem majątkowym, w jakim pozostają małżonkowie. Z jednej strony, małżonkowie pozostający w rozdzielności majątkowej (także w rozdzielności z wyrównaniem dorobków) mogą wspólnie prowadzić gospodarstwo rolne, nawet składające się z nieruchomości stanowiących odrębną własność każdego z nich, a zatem – być współposiadaczami gospodarstwa w rozumieniu art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, z drugiej strony – małżonkowie pozostający we wspólności ustawowej mogą prowadzić dwa odrębne gospodarstwa, z których jedno należy do majątku osobistego żony, drugie – męża. W takiej sytuacji uznanie ich za współposiadaczy jednego gospodarstwa rolnego, tak jak to zakłada kwestionowany przepis, byłoby wątpliwe. Można powiedzieć, że krzyżują się kryterium współposiadania gospodarstwa rolnego i kryterium prawnej przynależności gospodarstwa do majątku wspólnego/osobistego. Ze względu jednak na konkretny charakter kontroli Trybunału Konstytucyjnego inicjowanej pytaniem prawnym sądu, rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie dotyczy sytuacji, gdy między małżonkami istnieje rozdzielność majątkowa.

W pytaniu prawnym postawiono zarzuty niezgodności zaskarżonego przepisu z wyprowadzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz poprawnej legislacji, z art. 18 Konstytucji oraz z wyrażonymi w art. 32 Konstytucji zasadą równości i zakazem dyskryminacji.

Aby ocenić zgodność z Konstytucją kwestionowanej regulacji, niezbędne było najpierw ustalenie jej dokładnego umiejscowienia w systemie prawa, zidentyfikowanie celu, któremu ma służyć, a także określenie skutków, które wiążą się z jej obowiązywaniem i stosowaniem w praktyce.

### 4. Zintegrowany system zarządzania i kontroli.

4.1. Obowiązek utworzenia systemu zarządzania i kontroli (dalej też: system), którego realizację na gruncie prawa polskiego stanowi krajowy system ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (dalej: krajowy system ewidencji), wynika z przepisów prawa Unii Europejskiej. System zarządzania i kontroli został ustanowiony rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3508/1992 z dnia 27 listopada 1992 r. ustanawiającym zintegrowany system zarządzania i kontroli pewnych systemów pomocy Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 355 z 5.12.1992, s.1, dalej: rozporządzenie nr 3508/92) w związku z reformą wspólnej polityki rolnej i dążeniem do stosowania bezpośrednich dopłat dla producentów w sektorze produkcji roślinnej i sektorze żywego inwentarza. Do jego wprowadzenia obowiązane było każde państwo członkowskie (art. 1 rozporządzenia nr 3208/92). W preambule do tego rozporządzenia wskazuje się, że utworzenie systemu ma na celu dostosowanie mechanizmów administracji i kontroli do nowej sytuacji (reformy wspólnej polityki rolnej) oraz poprawy ich efektywności i użyteczności. Zgodnie z art. 7 tego rozporządzenia, system obejmuje wszystkie wnioski o przyznanie pomocy, zaś według preambuły skomputeryzowane bazy danych stanowiące element systemu w poszczególnych państwach członkowskich mają na celu gruntowną kontrolę administracyjną tych wniosków.

Rozporządzenie nr 3508/92 zostało zastąpione przez rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r., ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz. Urz. UE L 270 z 21.10.2003,

s. 1; dalej: rozporządzenie nr 1782/2003), które wprowadziło nowe obowiązki państw członkowskich, w szczególności utworzenie – w ramach systemu zarządzania i kontroli – jednolitego systemu rejestracji tożsamości rolników składających wnioski o pomoc oraz systemu identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności. Rozporządzenie nr 1782/2003 zostało uchylone i zastąpione przez wskazane już wyżej rozporządzenie nr 73/2009.

Obowiązek utworzenia i prowadzenia systemu wynika obecnie z art. 14 rozporządzenia nr 73/2009, stosownie do którego każde państwo członkowskie ustanawia i prowadzi system zintegrowany, który stosuje się do systemów wsparcia określonych w załączniku nr I do tego rozporządzenia. Stosownie do pkt 20 preambuły do rozporządzenia, w celu poprawy skuteczności i kontroli wsparcia wspólnotowego (obecnie: unijnego) państwa członkowskie powinny zostać upoważnione do korzystania ze zintegrowanego systemu również w przypadku wspólnotowych (unijnych) programów nieobjętych tym rozporządzeniem.

System zarządzania i kontroli jest wykorzystany w szerokim zakresie. Stosuje się on do płatności z obu funduszy przewidzianych w ramach wspólnej polityki rolnej, tj. Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (zwanego też Europejskim Funduszem Rolnym Gwarancji, dalej: EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej: EFRROW; zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, Dz. Urz. UE L 209 z 11.08.2005, s. 1; dalej: rozporządzenie nr 1290/2005). Znajduje zastosowanie w ramach systemów wsparcia określonych w załączniku nr I do rozporządzenia nr 73/2009, czyli do płatności jednolitej, jednolitej płatności obszarowej (będącej przejściowym uproszczonym systemem wsparcia w zakresie przyznawania płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich zależnie od wielkości obszaru) oraz do płatności związanych z uprawą wymienionych w tym załączniku roślin w zakresie określonym przepisami prawa UE. System zarządzania i kontroli stosuje się także w przypadku płatności udzielanych z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, co wynika z preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. Urz. UE L 277 z 21/10.2005, s. 1), a także z art. 10 ust. 1 rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz. Urz. UE L 25 z 28.01.2011, s. 8; dalej: rozporządzenie nr 65/2011).

4.2. System zarządzania i kontroli związany jest ściśle z ochroną interesów finansowych Unii Europejskiej. Z przytoczonych powyżej aktów prawa unijnego wynika jednoznacznie, że nałożony na państwa członkowskie obowiązek utworzenia systemu zarządzania i kontroli ma na celu zwiększenie skuteczności i kontroli wsparcia wspólnotowego (obecnie: unijnego). Dodatkowo zgodnie z art. 9 ust. 1 lit. a pkt i, ii rozporządzenia nr 1290/2005 „[p]aństwa członkowskie (...) przyjmują, w ramach wspólnej polityki rolnej, wszystkie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, jak również podejmują wszelkie inne środki konieczne do zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych Wspólnoty, w szczególności w celu (...) upewnienia się co do prawdziwości i prawidłowości operacji finansowanych przez EFRG i EFRROW; (...) zapobiegania nieprawidłowościom i ich ściganiu”.

Zgodnie z art. 30 rozporządzenia nr 73/2009, w przypadku ustalenia, że beneficjenci sztucznie stworzyli warunki wymagane do otrzymania płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami danego systemu wsparcia, nie dokonuje się na ich rzecz żadnych płatności. Analogicznie brzmi art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011, który znajduje zastosowanie w ramach wsparcia udzielanego z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

4.3. Stosownie do art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009 system składa się z: a) skomputeryzowanej bazy danych, b) systemu identyfikacji działek rolnych, c) systemu identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności, d) wniosków o pomoc, e) zintegrowanego systemu kontroli, f) jednolitego systemu rejestrowania tożsamości każdego rolnika, który składa wniosek o pomoc. Poszczególne elementy zintegrowanego systemu są ze sobą powiązane. Zgodnie z art. 18 rozporządzenia nr 73/2009 system identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności pozwala na weryfikację uprawnień oraz kontrole krzyżowe z wnioskami o pomoc i systemem identyfikacji działek rolnych. We wniosku o przyznanie płatności rolnik wskazuje m.in. wszystkie działki oraz uprawnienia do płatności, a także wszystkie informacje niezbędne do ustalenia kwalifikowalności do pomocy, w szczególności tożsamość rolnika.

Stanowiący element zintegrowanego systemu jednolity system rejestrowania tożsamości każdego rolnika służy umożliwieniu skutecznej kontroli oraz zapobieganiu składaniu wniosków o przyznanie pomocy w różnych agencjach jednego państwa członkowskiego (zob. pkt 6 preambuły do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady

(WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina; Dz. Urz. UE L 316 z 2.12.2009, s. 65; dalej: rozporządzenie nr 1122/2009). Jednolity system rejestrowania tożsamości każdego rolnika ma gwarantować jednoznaczną identyfikację odnośnie do wszystkich wniosków o przyznanie pomocy złożonych przez jednego rolnika (zob. art. 5 rozporządzenia nr 1122/2009). System ten ma istotne znaczenie także w przypadku pomocy udzielanej z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Zgodnie z art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 65/2011 państwa członkowskie dopilnowują, aby w odniesieniu do wszystkich wniosków o wsparcie, wniosków o płatność i innych deklaracji złożonych przez tego samego beneficjenta stosowano system jednoznacznej identyfikacji, który jest zgodny z systemem przewidzianym w rozporządzeniu nr 73/2009 służącym do rejestrowania tożsamości każdego rolnika.

4.4. Przepisy prawa UE nie były przedmiotem ani wzorcem kontroli w niniejszej sprawie. Mają one jednak istotne znaczenie z punktu widzenia określenia celu kwestionowanej regulacji, co wpłynęło na rozstrzygnięcie w przedmiocie jej zgodności z Konstytucją. Prawo unijne określa kształt systemu zarządzania i kontroli, którego realizację na gruncie prawa polskiego stanowi krajowy system ewidencji. Rozporządzenie nr 73/2009 wprowadza rozbudowane mechanizmy kontroli, służące zapobieganiu nieprawidłowości w ramach procedur przyznawania wsparcia dla rolników. Najważniejszą metodą jest kontrola krzyżowa polegająca na weryfikacji poszczególnych elementów zintegrowanego systemu w celu wykrycia wszelkich nieprawidłowości i niezgodności.

5. Krajowy system ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

Ustawa o systemie ewidencji określa zasady tworzenia i prowadzenia, zakres oraz przeznaczenie krajowego systemu ewidencji. Krajowy system ewidencji stanowi zintegrowany system, będący realizacją przepisów rozporządzenia nr 73/2009. Poszczególne jego elementy są ze sobą ściśle powiązane i służą celom określonym w prawie UE, czyli zapewnieniu prawidłowości podczas przyznawania wsparcia dla rolników (producentów rolnych) z funduszy w ramach wspólnej polityki rolnej, przede wszystkim przez przeprowadzanie kontroli krzyżowych poszczególnych elementów krajowego systemu ewidencji.

Zgodnie z art. 4 ustawy o systemie ewidencji, krajowy system ewidencji składa się z: 1) ewidencji producentów, 2) ewidencji gospodarstw rolnych, 3) ewidencji wniosków o przyznanie płatności, 4) systemu identyfikacji działek rolnych oraz 5) dokumentacji związanej ewidencji i systemu. Przepis ten jest odwzorowaniem art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009. Krajowy system ewidencji tworzy i prowadzi Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Stosownie do art. 12 ust. 1 ustawy o systemie ewidencji, wraz z wpisem do ewidencji producentów nadaje się numer identyfikacyjny. Ewidencja producentów zawiera numer identyfikacyjny producenta, a także podstawowe dane dotyczące producenta, takie jak jego imię i nazwisko lub nazwa, określenie miejsca zamieszkania lub siedziby i adresu, numer REGON, numer NIP (art. 7 ustawy o systemie ewidencji).

Numer identyfikacyjny producenta umieszczony jest również w ewidencji gospodarstw rolnych. W tej ewidencji określa się również numer REGON producenta, a także dane dotyczące gospodarstwa rolnego oraz dane umożliwiające identyfikację działek rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego (art. 8 ustawy o systemie ewidencji).

Według ustawy o systemie ewidencji producentem rolnym jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej będąca posiadaczem gospodarstwa rolnego lub rolnikiem w rozumieniu art. 2 lit. a rozporządzenia nr 73/2009. Z kolei gospodarstwo rolne stanowią wszystkie nieruchomości rolne będące w posiadaniu tego samego podmiotu lub gospodarstwo w rozumieniu art. 2 lit. b rozporządzenia nr 73/2009 (art. 3 pkt 1 i 3 ustawy o systemie ewidencji). Kwestionowany art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji wyklucza natomiast możliwość wpisania do ewidencji producentów części osób fizycznych spełniających kryteria uznania ich za producenta rolnego i pozostających w związku małżeńskim, których współmałżonek jest już wpisany do ewidencji producentów.

6. Wpis do ewidencji producentów i nadanie numeru identyfikacyjnego jako warunek uzyskania płatności z funduszy w ramach wspólnej polityki rolnej.

6.1. Z wpisaniem rolników do ewidencji producentów rolnych nie wiążą się bezpośrednio uprawnienia do wsparcia. Jednakże z przepisów regulujących poszczególne formy wsparcia przystępujące rolnikom

ze środków w ramach funduszy UE wynika, że wpisanie do ewidencji producentów i nadanie numeru identyfikacyjnego stanowi w świetle prawa polskiego przesłankę przysługiwania otrzymania tego wsparcia.

Finansowanie wspólnej polityki rolnej zapewniał uprzednio jeden fundusz – Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej. Sekcja Gwarancji służyła głównie finansowaniu wspierania rynków i dopłat do dochodów. Sekcja Orientacji wykorzystywana była do finansowania form wsparcia służących poprawie strukturalnej i rozwoju obszarów wiejskich. Obecnie wspólna polityka rolna umocowana jest w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2) i finansowana jest za pośrednictwem dwóch funduszy – EFRG oraz EFRROW (zob. rozporządzenie nr 1290/2005).

6.2. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1164, ze zm.; dalej: ustawa o płatnościach) rolnikowi przysługuje jednolita płatność obszarowa do będącej w jego posiadaniu powierzchni gruntów rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, jeżeli został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji. Spełnienie tego wymagania jest również jednym z warunków przyznania płatności uzupełniających (zob. art. 7 ust. 2, 2a, 2b ustawy o płatnościach). Ponadto jednym z wymaganych ustawą elementów umowy na uprawę tytoniu jest podanie numeru identyfikacyjnego rolnika (art. 7 ust. 2g pkt 3 ustawy o płatnościach).

6.2.1. Dla wsparcia udzielanego z Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich podstawowe znaczenie ma ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. z 2013 r. poz. 173; dalej: ustawa o wspieraniu rozwoju z 2007 r.). Działania objęte programem wymienione są w art. 5 tej ustawy. Poszczególne działania są skierowane do różnych kategorii podmiotów. Ustawa o wspieraniu rozwoju z 2007 r. nie posługuje się używanym w ustawie o systemie ewidencji pojęciem producent rolny, lecz „wnioskodawca”. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 tej ustawy wsparcie jest przyznawane na wniosek osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Kwestia rodzaju podmiotu, który może ubiegać się o pomoc w ramach poszczególnych działań, została szczegółowo uregulowana w rozporządzeniach wykonawczych. W kontekście niniejszej sprawy istotne jest stwierdzenie, że niektóre działania przewidziane w ustawie o wspieraniu rozwoju z 2007 r. nie są skierowane bezpośrednio do producentów rolnych, ale do innych kategorii podmiotów, np. instytucji kultury, nadleśnictw czy mikroprzedsiębiorców (zob. § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. z 2013 r. poz. 501; § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. Nr 103, poz. 658, ze zm.; rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. Nr 139, poz. 883, ze zm.).

Przepisy ustawy o wspieraniu rozwoju z 2007 r. nie wymagają posługiwania się numerem identyfikacyjnym dla uzyskania określonej pomocy. Z rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy wynika jednak, że przyznanie numeru identyfikacyjnego stanowi niezbędny warunek uzyskania pomocy w ramach tych działań, które są skierowane bezpośrednio do rolników. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2013 r. poz. 361) stanowi w § 2 pkt 1, że płatność rolnośrodowiskową przyznaje się rolnikowi w rozumieniu art. 2 lit. a rozporządzenia nr 73/2009, jeżeli został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie ustawy o systemie ewidencji. Podobnie rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 stycznia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2013 r. poz. 162) przewiduje w § 3 pkt 1, że pomoc jest przyznawana producentowi rolnemu, któremu został nadany numer identyfikacyjny. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z preambułą do rozporządzenia nr 65/2011 zintegrowany system ma obejmować tylko część z działań przewidzianych w ramach EFRROW.

7. Sytuacja małżonka rolnika w świetle przepisów dotyczących przyznawania pomocy finansowej.

Należy odnotować, że w niektórych przepisach regulujących warunki przyznawania poszczególnych form wsparcia można znaleźć szczególne unormowania dotyczące małżonka rolnika. Stosownie do tych przepisów,

wśród przesłanek udzielania pomocy bierze się pod uwagę także nieruchomości posiadane przez małżonków rolników lub inne dotyczące ich okoliczności.

Ustawa o płatnościach w kilku przepisach szczegółowych uwzględnia sytuację małżonka rolnika. Ogólnie rzecz ujmując, działalność rolnicza obojga małżonków albo jej efekty są w świetle omawianych regulacji ujmowane łącznie, jako podstawowa przesłanka dokonywania płatności. Takie rozwiązania dotyczą: płatności cukrowej (art. 24 ust. 1a ustawy o płatnościach), płatności do pomidorów (art. 24a ust. 2 tej ustawy), płatności zwierzęcej (§ 6 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie rodzajów roślin objętych płatnością uzupełniającą oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. Nr 40, poz. 326, ze zm.), płatności do owoców miękkich (art. 24aa ust. 2 pkt 1 ustawy o płatnościach), a także płatności uzupełniającej dla producentów surowca tytoniowego oraz płatności uzupełniającej w zakresie produkcji ziemniaka skrobiowego (art. 24ab ust. 2 pkt 1 i art. 24ac ust. 2 pkt 1 ustawy o płatnościach).

Również przepisy niektórych rozporządzeń wykonawczych do ustawy o wspieraniu rozwoju z 2007 r., dotyczące działań, w których beneficjentem jest rolnik, odnoszą się do małżonków rolników (zob. przykładowo: § 5, § 6 ust. 1 pkt 1, § 9, § 10, § 12 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. Nr 109, poz. 750, ze zm.; § 2 ust. 2, 6, 7 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. Nr 200, poz. 1443, ze zm.; § 2 ust. 2 pkt 1, § 22 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. Nr 193, poz. 1397, ze zm.).

Trzeba jednak stwierdzić, że większość przepisów dotyczących pomocy dla rolników nie reguluje kwestii związanych z działalnością rolniczą małżonka rolnika wpisanego do ewidencji producentów rolnych. Unormowań takich nie ma zwłaszcza w odniesieniu do najbardziej powszechnej i mającej największe znaczenie jednolitej płatności obszarowej.

8. Zarzut naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z zasady państwa prawnego, sformułowanej w art. 2 Konstytucji, wyprowadza się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z zasady tej wynika nakaz takiego stanowienia i stosowania prawa, aby obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane za takie przez porządek prawny; innymi słowy, aby prawo nie stawało się swoistą pułapką dla obywatela. Unormowania przyjmowane przez ustawodawcę nie mogą zaskakiwać adresatów norm prawnych, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (zob. wyroki z: 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29; 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15).

Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa aktualizuje się w sytuacjach, w których są wprowadzone zmiany w obowiązującym prawie, i dotyczy wpływu tych zmian, a zwłaszcza sposobu ich wprowadzenia, na sytuację prawną obywateli i innych podmiotów prawa. Omawiana zasada nie jest natomiast adekwatnym wzorcem kontroli w razie negatywnej oceny treści norm prawnych, które jednak nie podlegały zmianom po ich ustanowieniu. W tym kontekście należy zauważyć, że zaskarżony w niniejszej sprawie przepis wszedł w życie 7 lutego 2004 r. i nie był później zmieniany.

Uzasadniając zarzut naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, sąd występujący z pytaniem prawnym wskazał na rażącą, jego zdaniem, niespójność pomiędzy kwestionowaną regulacją a przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.; dalej: k.r.o.) regulującymi zasady kształtowania stosunków majątkowych pomiędzy małżonkami, co prowadzi do stworzenia swoistej pułapki na adresatów norm prawnych.

Omawiana zasada konstytucyjna nie oznacza, że regulacja ustawowa warunków przyznawania pomocy z funduszy przewidzianych w ramach wspólnej polityki rolnej musi wynikać z przepisów k.r.o. regulujących ustroje majątkowe małżeńskie. Ponadto, biorąc pod uwagę sposób sformułowania zarzutu, należy stwierdzić, że sąd pytający wnioskuje o kontrolę zgodności przepisu ustawy o systemie ewidencji z przepisami k.r.o. Trybunał

Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że nie ma kompetencji do dokonywania tzw. kontroli poziomej, tj. badania zgodności przepisów ustawowych z innymi przepisami ustawowymi (por. np. orzeczenie z 18 października 1994 r., sygn. K 2/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 36; wyroki z: 13 września 2005 r., sygn. K 38/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 92; 21 października 2008 r., sygn. SK 51/04, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 140). Biorąc pod uwagę treść zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i sposób sformułowania zarzutu jej naruszenia, należało stwierdzić, że zasada ta nie jest adekwatnym wzorcem kontroli dla oceny zasadności zarzutu postawionego przez NSA.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził zatem, że art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji w zakresie, w jakim nie przewiduje dopuszczalności nadania osobnych numerów identyfikacyjnych każdemu z małżonków, w sytuacji gdy istnieje między nimi rozdzielność majątkowa i posiadają odrębne gospodarstwa rolne nie jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

9. Zarzut naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji.

W ocenie sądu występującego z pytaniem prawnym, nie jest możliwe zidentyfikowanie celu, któremu ma służyć kwestionowana regulacja. Ponadto zdaniem NSA, ustawodawca nie dokonał rzetelnej identyfikacji kontekstu normatywnego wprowadzanych przepisów. Spowodowało to, według sądu, naruszenie wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji.

Zasada poprawnej legislacji jest wyprowadzana z zasady państwa prawa. Po pierwsze, każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności i prawa powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić jego zakres podmiotowy i przedmiotowy; po drugie, przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jego jednolita wykładnia i jednolite stosowanie; po trzecie, przepis powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (zob. wyroki z: 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; 28 maja 2003 r., sygn. K 44/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 44).

Biorąc pod uwagę sposób sformułowania zarzutu i przytoczoną przez NSA argumentację, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada poprawnej legislacji nie może stanowić podstawy oceny zgodności art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji w zaskarżonym zakresie. NSA nie podał w wątpliwość sposobu sformułowania kwestionowanego przepisu czy też jego precyzji lub zakresu zastosowania. NSA zakwestionował w istocie treść kwestionowanego przepisu, co nie może stanowić przedmiotu oceny z punktu widzenia zasady poprawnej legislacji. Zasada ta nie jest adekwatnym wzorcem kontroli dla oceny zasadności zarzutu postawionego przez NSA.

Trybunał Konstytucyjny orzekł zatem, że art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji w zakresie, w jakim nie przewiduje dopuszczalności nadania osobnych numerów identyfikacyjnych każdemu z małżonków, w sytuacji gdy istnieje między nimi rozdzielność majątkowa i posiadają odrębne gospodarstwa rolne, nie jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji.

10. Zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 w związku z art. 18 Konstytucji.

10.1. Sąd występujący z pytaniem prawnym sformułował w *petitum* zarzuty naruszenia przez zaskarżoną regulację art. 18 oraz art. 32 Konstytucji.

Art. 18 Konstytucji określa cele działalności organów władzy publicznej. Przepis ten, z jednej strony, stanowi dyrektywę interpretacyjną pozostałych norm konstytucyjnych i ustawowych nakazującą najpełniejszą realizację zasady ochrony macierzyństwa, rodzicielstwa i małżeństwa. Z drugiej zaś strony, art. 18 Konstytucji pełni rolę normy programowej. Przepis ten jest elementem przyjętej przez ustrojodawcę aksjologii konstytucyjnej (zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. SK 57/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 43; 11 maja 2011 r., sygn. SK 11/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 32).

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wynikający z kwestionowanego przepisu brak możliwości nadania obu małżonkom numerów identyfikacyjnych może wpływać na decyzje o niezawieraniu małżeństwa przez osoby, które nie pozostają w związku małżeńskim. Dla osób, które są posiadaczami odrębnych gospodarstw rolnych, bardziej korzystne – zwłaszcza z punktu widzenia możliwości ubiegania się o środki finansowe związane z prowadzeniem działalności rolniczej – jest pozostawanie poza związkiem małżeńskim. Ponadto, w przekonaniu sądu, kwestionowany przepis prowadzi do sytuacji, która zagraża trwałości więzi pomiędzy małżonkami, ponieważ może skłaniać do rozwiązania małżeństwa osoby pozostające w związkach małżeńskich i posiadające odrębne gospodarstwa rolne.

10.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie jest konieczne rozstrzygnięcie, czy art. 18 Konstytucji może być samodzielnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie. Z treści uzasadnienia pytania prawnego wynika bowiem, że NSA zarzuca w szczególności naruszenie przez zaskarżony przepis zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 w związku z art. 18 Konstytucji. Przepis Konstytucji ujęty związkowo zawiera normę nakazującą podejmowanie przez państwo działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami. Zarzut sądu dotyczy tego, że osoby pozostające poza związkiem małżeńskim są lepiej traktowane niż osoby pozostające w związku małżeńskim, a tym samym naruszenie zasady równości zagraża wartościom wyrażonym w art. 18 Konstytucji. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny przyjął, stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, że NSA postawił zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 w związku z art. 18 Konstytucji.

10.3. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, z wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości wynika, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Oceniając zasadność zarzutu naruszenia zasady równości należy ustalić: 1) czy w ogóle mamy do czynienia z podmiotami podobnymi, 2) kryterium, na podstawie którego zostało dokonane zróżnicowanie oraz 3) czy to zróżnicowanie było uzasadnione (zob. wyroki z: 23 października 2001 r., sygn. K 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 215; 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60; 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 53).

10.4. NSA określił jako podmioty podobne, z jednej strony, posiadaczy gospodarstw rolnych, którzy pozostają w związku małżeńskim, a z drugiej strony – posiadaczy gospodarstw rolnych, którzy nie pozostają w związku małżeńskim. Z całości uzasadnienia pytania prawnego wynika jednak, że w istocie NSA kwestionuje zróżnicowanie przez zaskarżony przepis sytuacji osób, które pozostają w związku małżeńskim oraz prowadzą odrębne od drugiego małżonka gospodarstwo rolne, a ich małżonek jest wpisany do ewidencji producentów rolnych, i sytuacji osób prowadzących gospodarstwo rolne, niebędących w związku małżeńskim.

Aby uznać, że mamy do czynienia z podmiotami podobnymi, konieczne jest ustalenie, że dane podmioty charakteryzują się wspólną cechą istotną. W niniejszej sprawie cechą tą jest posiadanie gospodarstwa rolnego. Należy zatem uznać, że osoby, które pozostają w związku małżeńskim oraz prowadzą odrębne od drugiego małżonka gospodarstwo rolne, oraz osoby prowadzące gospodarstwo rolne, niebędące w związku małżeńskim stanowią podmioty podobne i powinny być traktowane tak samo.

Dodatkowo, jak wskazał Sejm, kwestionowany przepis różnicuje sytuację prawną samych małżonków, między którymi istnieje rozdzielność majątkowa, ponieważ jedno z nich nie może być wpisane do ewidencji i mieć nadany numer identyfikacyjny. To nie jest uzasadnione w świetle reguły, zgodnie z którą małżonkowie mają równe prawa i obowiązki.

10.5. Jak zauważa sąd pytający, rozwiązanie zastosowane przez ustawodawcę w zaskarżonym przepisie opiera się na założeniu, że małżonkowie zawsze prowadzą wspólnie gospodarstwo rolne. To założenie nie jest właściwe.

Wspólne prowadzenie gospodarstwa rolnego przez oboje małżonków występuje często w polskich warunkach i może być uznane za typowe. W takich sytuacjach jeden wpis do ewidencji producentów rolnych i nadanie jednego numeru identyfikacyjnego znajdują uzasadnienie. To, które z małżonków zostanie wpisane do ewidencji, jest wówczas kwestią niejako techniczną, jeśli drugie z małżonków wyraża zgodę na taki wpis i małżonkowie korzystają z przyznanych im płatności wspólnie, na równych prawach. Jednakże mogą wystąpić i w praktyce występują sytuacje, gdy małżonkowie prowadzą odrębne gospodarstwa rolne. Wówczas każde z małżonków spełnia wymagania przewidziane zarówno w prawie unijnym, jak i w prawie polskim, do uznania go za rolnika (producenta rolnego uprawnionego do otrzymania numeru identyfikacyjnego w wyniku wpisu do ewidencji i otrzymania wsparcia finansowego (por. art. 2 lit. a rozporządzenia nr 73/2009, art. 3 pkt 3 lit. a ustawy o systemie ewidencji).

Dopuszczalność wpisu do ewidencji tylko jednego z małżonków i nadanie mu numeru identyfikacyjnego jest wówczas niekorzystne dla drugiego z małżonków. Może się bowiem okazać, że nie jest w stanie korzystać ze środków pomocy, albo korzystanie z nich jest uzależnione od dobrej woli małżonka wpisanego do ewidencji. W takich sytuacjach jest możliwe, że nieruchomości wchodzące w skład gospodarstwa rolnego, będące w posiadaniu małżonka niewpisanego do ewidencji zostaną pominięte przy płatnościach obszarowych, a także przy innych płatnościach albo że płatności będą przyznawane temu z małżonków, które jest wpisane do ewidencji,



a nie temu, które jest posiadaczem danego gospodarstwa. Trzeba do tego dodać, że jak wynika z uzasadnień niektórych wyroków sądów administracyjnych, a także ze stanu faktycznego sprawy, na tle której NSA wystąpił z pytaniem prawnym, w praktyce przestrzeganie wymagania uzyskania zgody drugiego z małżonków na wpis do ewidencji nie jest konsekwentnie przestrzegane.

Należy zauważyć, że wspólne albo oddzielne prowadzenie gospodarstw rolnych przez małżonków jest niezależne od stosunków majątkowych, jakie między nimi występują. We współczesnych warunkach polskich w skład gospodarstwa rolnego znajdującego się w posiadaniu obojga małżonków i przez nich prowadzonego mogą wchodzić nieruchomości o różnym charakterze: zarówno należące do majątku wspólnego małżonków, jak i do majątków odrębnych, np. nieruchomości nabyte przed powstaniem wspólności ustawowej. Prawo unijne i polskie normujące wpisy do ewidencji wiąże przy tym status producenta rolnego z posiadaniem gospodarstwa rolnego, nie zaś z charakterem przysługujących praw do nieruchomości. Prawa te mogą być różne, np. własność, współwłasność, prawa rzeczowe ograniczone, np. użytkowanie, albo prawa obligacyjne, np. dzierżawa. Wreszcie nieruchomości mogą się znajdować w posiadaniu małżonków bez tytułu prawnego.

Należy więc oddzielić kwestię posiadania i prowadzenia gospodarstwa rolnego przez oboje małżonków od ustroju majątkowego między nimi (wspólność albo rozłączność majątkowa). Tak więc rozłączność majątkowa między małżonkami dotycząca wszystkich lub niektórych nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego nie wyklucza tego, że gospodarstwo znajduje się w posiadaniu obojga małżonków. Zwraca na to uwagę w swym piśmie Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: Prezes ARiMR). Odwrotnie, ustrój wspólności majątkowej między małżonkami nie wyklucza oddzielnego posiadania i prowadzenia gospodarstw rolnych przez małżonków.

10.6. Kwestionowany przepis różnicuje sytuację posiadaczy gospodarstw rolnych, którzy pozostają w związku małżeńskim, i posiadaczy, którzy nie pozostają w związku małżeńskim, a także różnicuje sytuację samych małżonków, z których tylko jedno jest wpisane do ewidencji producentów.

Niezbędna jest zatem ocena, czy zróżnicowanie podmiotów podobnych występujące na tle art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji da się usprawiedliwić. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zróżnicowanie to byłoby usprawiedliwione, gdyby jednocześnie: 1) pozostawało w bezpośrednim związku z celem przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, i służyło realizacji tego celu, 2) było proporcjonalne, 3) pozostawało w związku z wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (zob. wyroki z: 23 października 2001 r., sygn. K 22/01; 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07; 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09).

Przede wszystkim należy zauważyć, że zróżnicowanie wynikające z obowiązywania art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji stanowi element krajowego systemu ewidencji, który – przez rozbudowane bazy danych i system kontroli – ma zapewnić prawidłowe przyznawanie wsparcia rolnikom z funduszy przewidzianych w ramach wspólnej polityki rolnej i zapobiegać występowaniu nieprawidłowości. Jak stwierdził Prezes ARiMR w piśmie z 16 lipca 2013 r., ustawowe rozwiązanie, stosownie do którego małżonkowie nie mogą być osobno wpisani do ewidencji i posiadać różnych numerów identyfikacyjnych, zostało wprowadzone dla wykluczenia nadużyć polegających na sztucznym dzieleniu majątku małżonków albo składaniu wniosków o pomoc w odniesieniu do jednego gospodarstwa więcej niż jeden raz. Stosowanie zaskarżonego przepisu może jednak spowodować wyłączenie wsparcia z funduszy przewidzianych w ramach wspólnej polityki rolnej pewnej kategorii rolników pozostających w związku małżeńskim i posiadających odrębne gospodarstwo rolne, ale niewpisanych do ewidencji i z tego powodu pozbawionych statusu producenta rolnego. W sytuacji gdy w świetle art. 15 ust. 1 lit. f rozporządzenia nr 73/2009, art. 5 rozporządzenia nr 1122/2009 oraz art. 4 rozporządzenia nr 65/2011, oboje małżonkowie spełniają kryteria uznania ich za rolników prowadzących działalność rolniczą w posiadanych przez nich gospodarstwach rolnych, odmowa wpisu do ewidencji jednego z małżonków wykracza poza cel, jaki mają realizować przepisy ustawy o systemie ewidencji.

Zaskarżona regulacja nie spełnia wymagań proporcjonalności, skoro efektem obowiązywania kwestionowanego przepisu jest wyłączenie pewnej grupy podmiotów z systemów wsparcia przewidzianych dla rolników. Trybunał nie dostrzegł również wartości konstytucyjnej, której miałoby służyć zróżnicowanie wprowadzone przez kwestionowany przepis, a nawet przeciwnie, jest on niezgodny z wartościami wyrażonymi w art. 18 Konstytucji.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał stwierdził, że zróżnicowanie podmiotów podobnych w wyniku obowiązywania kwestionowanego przepisu nie jest usprawiedliwione. To znaczy, że art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji w zakresie, w jakim nie przewiduje dopuszczalności nadania osobnych numerów identyfikacyjnych każdemu z małżonków, w sytuacji gdy istnieje między nimi rozdzielnosc majątkowa i posiadają odrębne gospodarstwa rolne, jest niezgodny z wynikającą z art. 32 ust. 1 z związku z art. 18 Konstytucji.

#### 11. Zarzut naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia wyrażonego w art. 32 ust. 2 Konstytucji zakazu dyskryminacji, należy wskazać, że jest on rozumiany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako zakaz nieuzasadnionego, różnego kształtowania sytuacji podobnych podmiotów prawa w procesie stanowienia i stosowania prawa. Dyskryminacja oznacza nienadające się do zaakceptowania tworzenie różnych norm prawnych dla podmiotów prawa, które powinny być zaliczone do tej samej klasy (kategorii), albo nierówne traktowanie podobnych podmiotów prawa w indywidualnych przypadkach, gdy zróżnicowanie nie znajduje podstaw w normach prawnych. Aby wykazać w danej sytuacji dyskryminację, albo jej brak, istotne jest określenie kryterium zróżnicowania, a także ocena zasadności jego wprowadzenia.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, argumentacja przedstawiona w pytaniu prawnym koncentruje się na wykazaniu, że art. 12 ust. 4 ustawy systemie ewidencji – we wskazanym zakresie – jest niezgodny z wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości. NSA szeroko uzasadnia wybór cechy relewantnej, łączącej – w jego opinii – adresatów zaskarżonego przepisu z osobami w nim pominiętymi, a następnie rozważa, czy nierówne traktowanie tych dwóch kategorii podmiotów znajduje konstytucyjne uzasadnienie – stosuje więc typowe elementy „testu równości” właściwego dla oceny zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu pytania prawnego brak jest natomiast dodatkowych, odrębnych argumentów za tym, że kwestionowany przepis narusza również art. 32 ust. 2 Konstytucji. Trybunał przyjmuje zatem, że wątpliwości sądu występującego z pytaniem prawnym sprowadzają się do tych aspektów zasady równości, które są odzwierciedlone w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ten właśnie przepis należy więc uznać za jedyny właściwy w niniejszej sprawie wzorzec kontroli (zob. wyrok z 16 grudnia 2009 r., sygn. K 49/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 169).

Z tych przyczyn Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie kontroli art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji z art. 32 ust. 2 Konstytucji.

#### 12. Skutki wyroku.

Wyeliminowanie z porządku prawnego art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji w zakresie, w jakim nie przewiduje dopuszczalności nadania osobnych numerów identyfikacyjnych każdemu z małżonków, w sytuacji gdy istnieje między nimi rozdzielność majątkowa i posiadają odrębne gospodarstwa rolne nie jest wystarczające do przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją. Niezbędna jest interwencja ustawodawcy. Uzasadnia to orzeczenie o odroczeniu terminu utraty mocy obowiązującej o 18 miesięcy na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji.

W tym czasie, oprócz nadania nowego brzmienia art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, z uwzględnieniem niniejszego wyroku, niezbędne jest zamieszczenie w ustawie przepisów, które będą przeciwdziałać nadużyciom, polegającym na pozornych lub sztucznych podziałach gospodarstw rolnych dla uzyskania nienależnych lub wyższych płatności. Aby osiągnąć ten cel, niezbędne jest przyznanie kompetencji kontrolnych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w trakcie postępowania o wpis do ewidencji i nadanie numeru identyfikacyjnego, a także później, już po dokonaniu wpisu do ewidencji.

Na wnioskodawcach – małżonkach występujących z wnioskiem o osobne wpisy do ewidencji – spoczywa ciężar wykazania, że posiadają i prowadzą odrębne gospodarstwa rolne. Konieczne jest jednak ustawowe określenie przesłanek ustalenia, że taka sytuacja rzeczywiście występuje. Obecnie, jak wynika z pisma Prezesa ARiMR, tego typu badanie jest przeprowadzane podczas określania uprawnień do wsparcia w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Okoliczność, że między małżonkami została ustanowiona rozłączność majątkowa, nie ma znaczenia rozstrzygającego, jakkolwiek jest to istotna przesłanka dla przyjęcia odrębności gospodarstw. Istotne są także okoliczności ustanowienia rozłączności, np. czy nastąpiło to przed, czy po wejściu w życie przepisów dotyczących dokonywania płatności. Dalszymi przesłankami mogą być usytuowanie gospodarstw w przestrzeni albo ich wyposażenie w infrastrukturę. Szczególną uwagę należy poświęcić przypadkom, w których wskutek traktowania gospodarstw rolnych jako odrębnych przysługujące płatności są wyższe niż w razie traktowania gospodarstwa obojga małżonków jako jednej całości. W związku z powyższym niezbędna wydaje się zmiana nie tylko kwestionowanego art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, ale również przepisów określających wymagania co do treści wniosków o wpis do ewidencji producentów i stosowanych formularzy.

Obowiązek sprawowania kontroli służącej ochronie interesów gospodarczych Unii Europejskiej oraz odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom spoczywa na właściwych organach polskich na podstawie aktów prawnych prawa unijnego (zob. art. 59, art. 80 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz. Urz. UE L 298 z 26.10.2012, s. 1; art. 9 ust. 1 lit. a pkt i, ii rozporządzenia nr 1290/2005, art. 30 rozporządzenia nr 73/2009 oraz art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011). Dokonywanie płatności niezgodnie z prawem unijnym pociąga za sobą negatywne konsekwencje nie tylko dla zainteresowanych podmiotów (beneficjentów) ale także dla państw

członkowskich (zob. J. Łacny, *Okresowe kary pieniężne, ryczałty i korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie za naruszenia prawa UE*, „Zeszyty Centrum Europejskiego Natolin” nr 41/2010, [http://www.natolin.edu.pl/pdf/zeszyty/Natolin\\_Zeszyty\\_41.pdf](http://www.natolin.edu.pl/pdf/zeszyty/Natolin_Zeszyty_41.pdf)). Komisja Europejska odzyskuje od państw członkowskich środki finansowe wydatkowane z naruszeniem prawa UE. W szczególności Komisja Europejska bada, czy państwa członkowskie kontrolują legalność i prawidłowość wydatków z funduszy przewidzianych w ramach wspólnej polityki rolnej i przestrzegają zasady właściwego zarządzania finansowego, oraz upewnia się, czy jest prowadzony i funkcjonuje prawidłowo system zarządzania i kontroli. W razie nieprawidłowości Komisja redukuje lub zawiesza całość lub część płatności pośrednich (zob. art. 17a rozporządzenia nr 1290/2005) oraz stosuje wymagane korekty finansowe, w szczególności w przypadku niewydolności systemów zarządzania i kontroli (art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 1290/2005). Komisja podejmuje decyzję o wyłączeniu określonych kwot z finansowania przez UE, jeżeli stwierdzi, że wydatki określone w EFRG i EFRROW zostały przeprowadzone niezgodnie z zasadami unijnymi (art. 31 ust. 1 rozporządzenia nr 1290/2005).

Ze wskazanych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

134

**WYROK**  
z dnia 5 grudnia 2013 r.  
**Sygn. akt K 27/13\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Wróbel – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Wojciech Hermeliński  
Leon Kieres – sprawozdawca  
Teresa Liszcz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 5 grudnia 2013 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1548) z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1548) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca albo RPO) we wniosku z 24 czerwca 2013 r., złożonym w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 11

\* Sentencja została ogłoszona dnia 16 grudnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1557.

ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1548; dalej: ustawa zmieniająca albo u.z.u.ś.r.) z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą ochrony praw nabytych – wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

W ocenie RPO, na skutek nowelizacji przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych albo u.ś.r.), dokonanej ustawą zmieniającą, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nabytego na podstawie ostatecznych i bezterminowych decyzji administracyjnych wygasa *ex lege* 30 czerwca 2013 r. To znaczy, że od 1 lipca 2013 r. część osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne na dotychczasowych zasadach nie będzie mogła z niego korzystać, ponieważ zmodyfikowane ustawą zmieniającą przesłanki nabycia świadczenia wyłączyły te osoby z kręgu uprawnionych. W związku z tym RPO wskazuje, że: „(...) doszło do ingerencji w prawa nabyte z decyzji administracyjnej, a także do naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. Zakwestionowany przepis art. 11 ust. 1 ustawy zmieniającej wprowadził co prawda okres przejściowy, uprawniający osoby dotychczas otrzymujące świadczenie pielęgnacyjne do otrzymywania przedmiotowego świadczenia przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej [u.z.u.ś.r.], czyli do 30 czerwca 2013 r., a ponadto zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy zmieniającej decyzje wydane na podstawie przepisów dotychczasowych w sprawie o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego pozostają w mocy do 30 czerwca 2013 r., czyli na okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy i po upływie tego okresu z mocy prawa przestają obowiązywać, to jednak ustanowienie powyższej regulacji nie może być uznane za wystarczający argument, przemawiający za jej konstytucyjnością. Ustawodawca odebrał bowiem znacznej grupie osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego prawo do tego świadczenia, otrzymywanego dotychczas na podstawie decyzji administracyjnej na czas nieokreślony (...)”.

RPO przypomniał, że osoby pobierające świadczenia pielęgnacyjne podjęły ważne decyzje życiowe i rodzinne, dotyczące przerwania lub niepodejmowania zatrudnienia z powodu opieki nad niepełnosprawnym, wymagającym osobistej i bezpośredniej pielęgnacji, polegającej na systematycznym współdziałaniu w postępowaniu leczniczym, rehabilitacyjnym oraz edukacyjnym. Osoby takie miały zatem prawo oczekiwać ciągłości przyznanego decyzją administracyjną świadczenia; ich działanie było legitymowane zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z tej perspektywy zaskarżone przepisy ustawy zmieniającej nie służą konstytucyjnym wartościom, jakimi są opieka nad osobami niepełnosprawnymi oraz ochrona i opieka nad rodziną. Zdaniem RPO: „Przy regulowaniu praw socjalnych, finansowanych z budżetu, ustawodawca korzysta z przysługującego mu władztwa do kształtowania norm prawnych zgodnie z założeniami społeczno-ekonomicznymi. Granice swobody w korzystaniu z tego władztwa wyznaczają, jak w wypadku każdej regulacji ustawowej, normy konstytucyjne. Normy te pozostawiają ustawodawcy znaczny zakres swobody co do kierunków, zakresu i form regulacji świadczeń finansowanych z budżetu państwa, składających się na system tzw. osłony socjalnej. Z tego względu ustawodawca, mając na uwadze konieczność skierowania środków budżetowych do adresatów rzeczywiście sprawujących opiekę nad bliskimi osobami niepełnosprawnymi i wymagającymi takiego wsparcia, był uprawniony do zmiany warunków przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego. Nowe warunki przyznawania tego świadczenia ze względu na potrzebę respektowania zasady ochrony praw nabytych nie powinny jednak dotyczyć osób, które pobierały świadczenie pielęgnacyjne na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów. Szczególne znaczenie zasady ochrony praw nabytych wynika z tego, że u jej podstaw leży dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego”.

RPO zwrócił ponadto uwagę, że ustawodawca nie podjął starań mających na celu zapewnienie osobom pozbawionym prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i zarazem niespełniającym przesłanek uzyskania specjalnego zasiłku opiekuńczego odpowiednich warunków przystosowania się do nowej regulacji. W szczególności za dostateczny mechanizm ochronny nie może zostać uznany – według RPO – sześciomiesięczny okres przejściowy ustanowiony w art. 11 ust. 1 u.z.u.ś.r. Ograniczenia kręgu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego nie można również usprawiedliwiać „niesprawnością władzy publicznej lub jej agend w ustalaniu prawa do świadczenia” lub intencją przeciwdziałaniu nadużyciom.

RPO zastrzegł przy tym, że jego wniosku nie należy odczytywać jako negacji potrzeby racjonalizowania zasad przyznawania świadczeń opiekuńczych. Za tym przemawiają zarówno zasada równości podmiotów wobec prawa, jak też zasada sprawiedliwości społecznej. „Niemniej nie może być też tak, że niezbędna interwencja ustawodawcy następuje w krótkich odstępach czasu (tutaj zdarzyło się to nawet po dwóch latach) i w reakcji na dostrzeżone nieprawidłowości w zasadach ustalania prawa do świadczeń może opierać się o przeciwstawne założenia (tutaj chodziło przede wszystkim o kryterium dochodowe). «Pułapka prawna» polega w niniejszej sprawie na tym, że obywatel, opierając się na dokonanej przez organ władzy publicznej ocenie przesłanek nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i działając w zaufaniu do dokonanej oceny, podejmował w ostatnich

latach istotne decyzje życiowe (np. rezygnacja z zatrudnienia lub niepodejmowanie zatrudnienia), a następnie – gdy w świetle nowego stanu prawnego utraci prawo do tego świadczenia – poniesie wszelkie konsekwencje zmiany ustawy”.

2. Marszałek Sejmu w piśmie procesowym z 29 października 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 11 ust. 1 u.z.u.ś.r. „w zakresie, w jakim dotyczy osób otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne na podstawie przepisów dotychczasowych, które nie spełniają warunków nabycia prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego i świadczenia pielęgnacyjnego, obowiązujących od dnia wejścia w życie tej ustawy”, oraz art. 11 ust. 3 u.z.u.ś.r. „w zakresie, w jakim dotyczy decyzji o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wydanych wobec osób, które nie spełniają warunków nabycia prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego i świadczenia pielęgnacyjnego, obowiązujących od dnia wejścia w życie tej ustawy” – są niezgodne z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

Analiza merytoryczna została poprzedzona ustaleniami formalnoprawnymi. Marszałek Sejmu uznał, że pomimo wskazania w *petitum* wniosku art. 11 ust. 1 i 3 u.z.u.ś.r. *in extenso*, RPO zakwestionował to unormowanie jedynie zakresowo, koncentrując się na sposobie ukształtowania pozycji prawnej osób, które legitymowały się decyzją administracyjną i pobierały świadczenie pielęgnacyjne, jednakże na skutek ingerencji ustawodawcy zostały tego świadczenia pozbawione.

Zdaniem Marszałka Sejmu, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego ustalone w decyzji administracyjnej na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, stanowiło prawo podmiotowe jednostki chronione konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych. Tym samym „poza sporem jest, że w niniejszej sprawie doszło do ingerencji w prawa nabyte”, a zaskarżona regulacja pociągała za sobą niekorzystne skutki dla osób, które nabyły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na dotychczasowych zasadach, a następnie nie spełniły przesłanek uprawniających do nabycia tego prawa albo specjalnego zasiłku opiekuńczego.

W konsekwencji Marszałek Sejmu stwierdził, że obowiązująca przed wejściem w życie ustawy zmieniającej regulacja, w powiązaniu ze świadczeniem w postaci opłacania składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe dla osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, tworzyła dla opiekunów osób niepełnosprawnych stabilne warunki sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, bez obawy, że nie podejmując pracy zawodowej czy też z niej rezygnując, będą pozbawione świadczeń pomocowych, a po osiągnięciu wieku emerytalnego nie będą mogły korzystać z zabezpieczenia społecznego. Opieka nad osobą niepełnosprawną i w efekcie rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej ma zwykle wymiar długofalowy i jest podejmowana w zaufaniu do stabilności systemu prawnego.

Za uzasadnieniem projektu ustawy Marszałek Sejmu przypominał, że „wprowadzenie nowych regulacji ustawowych miało na celu zapewnienie bardziej racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, tak aby środki wydatkowane w ramach pomocy społecznej docierały do najbardziej potrzebujących”. W jego ocenie, mogło się zatem wydawać, że w tym wypadku wartością konstytucyjną mogącą uzasadniać ograniczenie lub zniesienie praw nabytych było zachowanie równowagi budżetowej i zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się państwa. Zarazem jednak Marszałek skonstatował, że: „Ustawodawca, wprowadzając zakwestionowaną regulację, zdecydował się (...) na radykalną konstrukcję wygaszenia decyzji przyznających świadczenia pielęgnacyjne i ednocześnie na zmianę warunków przyznania tego świadczenia w przyszłości. Zabieg taki niewątpliwie dał rezultat w postaci ograniczenia liczby podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego (oraz specjalnego zasiłku opiekuńczego) i pozwolił na zmniejszenie wydatków budżetowych. Jednakże tak zrekonstruowany cel możliwy był do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, pociągającego za sobą mniejszą ingerencję w prawa i wolności jednostki”.

Jako nieprzekonujący Marszałek Sejmu określił argument, że w okolicznościach tej sprawy dopiero wygaszenie wszystkich decyzji i poddanie wymogom nowej regulacji podmiotów dysponujących dotychczas uprawnieniem do świadczenia pielęgnacyjnego pozwoliło na ograniczenie kręgu osób nadużywających pomocy socjalnej państwa. Zastosowanie tak daleko idącego środka nie było konieczne. Marszałek wyraził przy tym pogląd, że: „(...) rudności w ustaleniu rzeczywistego sprawowania opieki i pielęgnowania osoby niepełnosprawnej ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz koniecznością stałego współdziałania opiekuna w procesie leczenia nie mogą stanowić wystarczającej przesłanki odstąpienia od zasady ochrony praw nabytych. Na ustawodawcy ciąży obowiązek takiego ukształtowania przepisów, aby nie sprzyjały one nadużyciom”.

Ponadto Marszałek Sejmu zgodził się z wnioskodawcą, że „nowelizacja u.ś.r. nie umożliwiła osobom pozbawionym uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego a przy tym niespełniającym warunków nabycia prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego i świadczenia pielęgnacyjnego, obowiązujących w zmienionym stanie prawnym, dostosowania się do nowych warunków”. W opinii Marszałka, sześciomiesięczny okres przejściowy był

zbyt krótki, nie odpowiadał standardom ukształtowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a co za tym idzie zachwiał bezpieczeństwem prawnym świadczeniobiorców.

Podsumowując swe wywody, Marszałek Sejmu odnotował, że „decyzje o przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego na dotychczasowych zasadach wygasły 1 lipca 2013 r. *ex lege*”, a w ustawie brak „zarówno procedury, jak i organu, który byłby władny orzekać o «wskrzeszeniu» prawa do świadczenia”. Dlatego ewentualne stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności art. 11 ust. 1 i 3 u.z.u.ś.r. będzie wymagało interwencji ustawodawcy w celu przywróceniu stanu zgodnego z ustawą zasadniczą. W związku z tym Marszałek Sejmu zwrócił się o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów, zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie procesowym z 9 września 2013 r. wniósł o orzeczenie, że art. 11 ust. 1 i 3 u.z.u.ś.r. „w zakresie, w jakim przepisy te powodują, po dniu 30 czerwca 2013 r., utratę prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby, które przed dniem wejścia w życie wymienionej ustawy otrzymywały świadczenie pielęgnacyjne i po dniu 30 czerwca 2013 r. nie spełniają wymagań do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. [u.z.u.ś.r.], są niezgodne z zasadą ochrony praw nabytych oraz z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji”.

Prokurator Generalny odniósł się do przedmiotu zaskarżenia sformułowanego we wniosku RPO. W jego ocenie, art. 11 ust. 1 i 3 u.z.u.ś.r. powinny być poddane kontroli przez Trybunał Konstytucyjny tylko w określonym zakresie. Jak podkreślił, wnioskodawca nie dąży bowiem do wyeliminowania tych przepisów z porządku prawnego w całości, tylko kwestionuje utratę prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez pewną kategorię osób, która przestała spełniać warunki uzyskania tego świadczenia po wejściu w życie ustawy zmieniającej. Prokurator Generalny zwrócił przy tym uwagę, że upłynął termin wskazany w art. 11 ust. 1 u.z.u.ś.r., do którego świadczeniobiorcy zachowali prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na dotychczasowych zasadach, a w konsekwencji nastąpiło wygaszenie wszystkich decyzji w sprawach świadczeń pielęgnacyjnych wydanych przed 1 stycznia 2013 r.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, z analizy art. 17 i art. 16a u.ś.r., w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, wynika, że – w porównaniu do poprzednio obowiązującego stanu prawnego – został ograniczony krąg osób uprawnionych do świadczeń opiekuńczych, adresowanych do osób rezygnujących z pracy zarobkowej z powodu konieczności zapewnienia opieki niepełnosprawnemu członkowi rodziny. „W związku z tym część osób pobierających przed dniem 1 stycznia 2013 r. świadczenie pielęgnacyjne, po dniu 30 czerwca 2013 r. nie może uzyskać ani świadczenia pielęgnacyjnego, ani też specjalnego zasiłku opiekuńczego”.

Wprowadzone unormowania – stwierdził Prokurator Generalny – ingerują w prawa nabyte dotychczasowych świadczeniobiorców, którzy nie mogą uzyskać nowych świadczeń opiekuńczych, wobec zmiany warunków ich przyznawania. Z tej perspektywy niewystarczający był również półroczny okres przejściowy, przewidziany w art. 11 ust. 1 u.z.u.ś.r., który miał na celu stworzenie możliwości przystosowania się osób korzystających ze świadczeń pielęgnacyjnych do nowej sytuacji prawnej.

Celem świadczenia pielęgnacyjnego było zapewnienie pomocy materialnej rodzicom i innym członkom rodziny, którzy mimo zdolności do pracy zarobkowej nie podejmowali jej lub z niej rezygnowali, ponieważ ich niepełnosprawne dziecko lub inny członek rodziny wymagali stałej opieki oraz pomocy w procesie leczenia, rehabilitacji i edukacji. Świadczenie pielęgnacyjne – wywodził Prokurator Generalny – częściowo rekompensujące utracone zarobki, było wsparciem finansowym dla rodzin opiekujących się niepełnosprawnym dzieckiem lub innym członkiem rodziny, a w powiązaniu z prawem do świadczenia w postaci finansowania ze środków publicznych składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe dla uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego zapewniało dziecku (innemu członkowi rodziny) względnie stabilne warunki opieki, bez obawy opiekuna, że – rezygnując z pracy zarobkowej – w przyszłości, po osiągnięciu wieku emerytalnego, nie będzie mógł korzystać ze świadczeń ubezpieczenia społecznego. Wszystko to powodowało, że – według Prokuratora Generalnego – dotychczasowi świadczeniobiorcy mogli zasadnie oczekiwać, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego wraz ze świadczeniem w postaci opłacania składek na ubezpieczenie społeczne zostanie zachowane przez cały okres sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, skoro było ono przyznane bezterminowo i bez względu na sytuację dochodową w rodzinie.

Prokurator Generalny nie podzielił poglądu, że istotny wzrost wydatków na wypłatę świadczeń pielęgnacyjnych w ostatnich latach może stanowić wystarczający argument za ingerencją ustawodawcy w prawa nabyte. Ograniczenie nadużyć w systemie świadczeń pielęgnacyjnych powinno następować za pomocą innych instrumentów prawnych niż odstąpienie od zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych. „Rola ustawodawcy jest (...) tworzenie odpowiednich mechanizmów zapobiegających nadużyciom prawa do korzystania ze środków publicznych i wyposażanie w nie organów stosujących prawo”.

Podobnie – w przekonaniu Prokuratora Generalnego – ustawodawca nie stworzył dla dotychczasowych beneficjentów świadczeń pielęgnacyjnych satysfakcjonującej ochrony w postaci np. „zasiłków dla bezrobotnych”. Brak takiej pomocy może zaś „powodować pogłębienie trudności powrotu tych osób na rynek pracy, zwłaszcza tych, które przez dłuższy czas pobierały świadczenie opiekuńcze”.

4. W piśmie z 25 lipca 2013 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.) – Trybunał Konstytucyjny wezwał do udziału w postępowaniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Ustosunkowując się do wniosku RPO, w piśmie z 30 sierpnia 2013 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej zajął stanowisko, że art. 11 ust. 1 i 3 u.z.u.ś.r. jest zgodny z zasadą zaufania do państwa i prawa oraz zasadą ochrony praw nabytych, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. W piśmie procesowym położył akcent na praktykę stosowania przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych. Stwierdził m.in., że w następstwie rozszerzenia zakresu podmiotowego prawa do świadczenia pielęgnacyjnego oraz likwidacji zasady przyznawania tego świadczenia według kryterium dochodowego nastąpił „zaskakująco wysoki” przyrost liczby osób korzystających ze świadczenia pielęgnacyjnego, a tym samym zwiększyły się wydatki na ten cel ponoszone przez budżet państwa. Według Ministra Pracy i Polityki Społecznej: „W okresie od 2010 r. do 2012 r. liczba osób uprawnionych zwiększyła się o ponad 300% – do 223,5 tys. osób w porównaniu z sytuacją jaka była przed zmianami w 2009 r. i w latach wcześniejszych, gdzie liczba świadczeniobiorców kształtowała się na stałym poziomie ok. 68-71 tys. osób. Nastąpiło w związku z tym także istotne zwiększenie wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na realizację świadczeń opiekuńczych. W latach 2010-2012 wydatki na ten cel wzrosły łącznie o ponad 3,3 mld zł. Przeznaczenie o tyle wyższej w okresie 3 lat kwoty z budżetu państwa na świadczenia opiekuńcze uniemożliwiło przeprowadzanie jakichkolwiek zmian w zakresie finansowania wszystkich świadczeń rodzinnych, w tym zwiększania kwot świadczeń kierowanych do rodzin z dziećmi na utrzymaniu. (...) [W]śród grupy nowych świadczeniobiorców, którzy uzyskali prawo do świadczenia pielęgnacyjnego po 2009 r. w wyniku rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, w połączeniu ze zniesieniem kryterium dochodowego (...) aż 83% stanowiły osoby inne niż rodzice dzieci niepełnosprawnych pobierający świadczenie pielęgnacyjne. Jak wynikało z licznych sygnałów od gmin realizujących świadczenia pielęgnacyjne, zauważalna była również postępująca tendencja do «wyszukiwania» przez osoby nieaktywne zawodowo osób niepełnosprawnych w swoich rodzinach jedynie w celu uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, bez faktycznego sprawowania opieki nad taką osobą”.

Minister Pracy i Polityki Społecznej zrekonstruował *ratio legis* ustawy o świadczeniach rodzinnych. Jego zdaniem: „(...) celem ustawodawcy nie było wprowadzenie nieograniczonego dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego dla wszystkich osób deklarujących sprawowanie opieki nad osobami niepełnosprawnymi. Zakres pomocy państwa dla rodzin osób niepełnosprawnych jest bowiem uzależniony od ograniczonych możliwości finansowych państwa. Pozostawienie bez zmian stanu prawnego dotyczącego świadczenia pielęgnacyjnego spowodowałoby w niedługiej przyszłości sytuację, gdy na wszystkie osoby legitymujące się odpowiednią niepełnosprawnością przyznawane byłoby świadczenie pielęgnacyjne, co skutkowało by dalszym lawinowym wzrostem kosztów, podważającym zasady racjonalnego wydatkowania środków publicznych. Taki wzrost wydatków uniemożliwił prowadzenie działań zmierzających w kierunku zwiększenia wsparcia materialnego dla rodzin z dziećmi, w tym zwłaszcza dla rodziców niepełnosprawnych dzieci. Zważywszy na sytuację, że rodzice pobierający świadczenie pielęgnacyjne sprawują opiekę nad dzieckiem, które ze względu na swój stan chorobowy, nie miało szansy uzyskać zdolności do samodzielnego zarobkowania i uzyskania z tego tytułu źródła finansowania wydatków związanych z niezbędną opieką, potrzeba zwiększenia pomocy materialnej dla nich ma szczególne znaczenie. Nieco inaczej kształtuje się sytuacja w zakresie opieki nad osobami dorosłymi. Osoby dorosłe, których niepełnosprawność nie powstała w dzieciństwie lub w okresie nauki, co do zasady miały możliwość wypracowania własnych źródeł dochodu (emerytura, renta) co może już pozwolić na sfinansowanie lub współfinansowanie opieki, bez konieczności dodatkowego wsparcia ze strony budżetu państwa. W związku z powyższym zdecydowano się na wprowadzenie szeroko zakrojonych zmian w ustawie o świadczeniach rodzinnych zmierzających do racjonalizacji zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, poprzez dostosowanie rozwiązań systemowych do potrzeb społecznych i możliwości finansowych państwa”.

Stanowisko Ministra Pracy i Polityki Społecznej zasadzało się na założeniu, że świadczenia opiekuńcze, w tym świadczenie pielęgnacyjne, są finansowane z budżetu państwa, a więc nie mają charakteru ubezpieczeniowego (wzajemnego). Dlatego powinny trafiać przede wszystkim do osób, których sytuacja faktyczna uniemożliwia zaspokajanie podstawowych potrzeb życiowych. „W obecnym stanie prawnym świadczenia rodzinne są formą redystrybucji dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa na podstawie kryteriów przyjętych w polityce społecznej, a sprecyzowanych w przepisach ustawy. Tworząc tego rodzaju systemy redystrybucyjne, ustawodawca korzysta z przysługującego mu władztwa do kształtowania norm prawnych zgodnie z założeniami

społeczno-ekonomicznymi. Granice swobody w korzystaniu z tego władztwa wyznaczają, jak w wypadku każdej regulacji ustawowej, normy konstytucyjne. Normy te pozostawiają ustawodawcy znaczny zakres swobody co do kierunków, zakresu i form regulacji świadczeń finansowanych z budżetu państwa, składających się na system tzw. osłony socjalnej”. W ocenie konstytucyjności ustaw, które regulują redystrybucję dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa – akcentował Minister Pracy i Polityki Społecznej – nie można abstrahować od tego, że w demokratycznym państwie prawnym określanie wielkości budżetu i struktury jego wydatków, a także kierunków i preferencji polityki społecznej i gospodarczej należy do demokratycznie legitymowanego parlamentu.

Minister Pracy i Polityki Społecznej odnotował ponadto, że zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego, w szczególności nie wyklucza stanowienia regulacji ograniczających lub nawet znoszących prawa podmiotowe. Zakazane jest wyłącznie arbitralne i nieproporcjonalne ograniczanie praw nabytych; mogą one być natomiast uszczuplane „w szczególnych okolicznościach”, także z uwagi na równowagę finansową państwa czy kryzys gospodarczy. W wypadku ustawy zmieniającej ustawodawca przewidział stosowny okres przejściowy, pozwalający osobom pobierającym świadczenia pielęgnacyjne na dotychczasowych zasadach dostosować się do nowych warunków.

Minister Pracy i Polityki Społecznej przypomniał również, że poza świadczeniami rodzinnymi, w katalogu których znajduje się świadczenie pielęgnacyjne i specjalny zasiłek opiekuńczy, osoby niepełnosprawne i ich opiekunowie mogą ubiegać się o szereg świadczeń – w formie pieniężnej lub niepieniężnej – na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182, ze zm.). „Przy rozpatrywaniu zasadności wprowadzonych rozwiązań nie można abstrahować od całokształtu systemu wsparcia socjalnego w Polsce kształtowanego przez organy ustawodawcze i wykonawcze. Funkcjonujące rozwiązania są ze sobą wzajemnie powiązane i realizują jako całość koncepcję wsparcia określonej grupy osób, jaką są m.in. osoby niepełnosprawne”.

5. Odpowiadając na pismo Trybunału Konstytucyjnego z 26 lipca 2013 r. w sprawie nakładów finansowych nieprzewidzianych w budżecie państwa, jakie może spowodować orzeczenie w rozpatrywanej sprawie, Minister Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 26 września 2013 r., z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, wyjaśnił, że ewentualne przywrócenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w obecnie obowiązującej kwocie osobom, które do 30 czerwca 2013 r. były do niego uprawnione, a następnie je utraciły na podstawie art. 11 ust. 1 i 3 u.z.u.ś.r., oraz podwyższenie wysokości specjalnego zasiłku opiekuńczego do wysokości świadczenia pielęgnacyjnego wiązałoby się z dodatkowymi kosztami dla budżetu państwa w wysokości: 683 384 tys. zł w 2013 r. i 1 366 768 tys. zł w 2014 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej stwierdził przy tym, że zarówno ustawa budżetowa na 2013 r., jak i projekt ustawy budżetowej na 2014 r. (nad którym trwają prace), nie uwzględniają dodatkowych środków na świadczenia pielęgnacyjne dla osób, które je utraciły w związku z wejściem w życie ustawy zmieniającej.

## II

Na rozprawę 5 grudnia 2013 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu, Prokuratora Generalnego oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych, a następnie odpowiedzieli na pytania członków składu orzekającego. Po uzyskaniu odpowiedzi, Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną i zamknął rozprawę.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca albo RPO) we wniosku z 24 czerwca 2013 r., złożonym w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, zakwestionował konstytucyjność art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1548; dalej: ustawa zmieniająca albo u.z.u.ś.r.).

Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.z.u.ś.r.: „Osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów dotychczasowych zachowują prawo do tego świadczenia w dotychczasowej wysokości do dnia 30 czerwca 2013 r., jeżeli spełniają warunki określone w przepisach dotychczasowych”. Z kolei art. 11 ust. 3 tej ustawy stanowi, że: „Wydane na podstawie przepisów dotychczasowych decyzje o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wygasają z mocy prawa po upływie terminu, o którym mowa w ust. 1”.

Zaskarżone przez RPO przepisy zostały zamieszczone w ustawie zmieniającej, która znowelizowała ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.; dalej: ustawa



o świadczeniach rodzinnych albo u.ś.r.) między innymi w części dotyczącej przesłanek nabycia świadczenia pielęgnacyjnego. Regulowały one zatem wpływ ustawy zmieniającej na stosunki prawne powstałe i ukształtowane pod rządami dotychczas obowiązującej ustawy o świadczeniach rodzinnych; ich problematyka odnosiła się do kwestii intertemporalnych (przejściowych).

2. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że celem wniosku RPO była regulacja intertemporalna zawarta w ustawie zmieniającej (*nota bene* w dniu orzekania przez Trybunał jej treść została już „skonsumowana”, a okres przejściowy zaplanowany na jej podstawie minął – wniosek RPO wpłynął do Trybunału 25 czerwca 2013 r., a wygaszenie decyzji administracyjnych przyznających świadczenie pielęgnacyjne nastąpiło po upływie 30 czerwca 2013 r.), nie były zaś przepisy prawa materialnego ustawy o świadczeniach rodzinnych określające przesłanki nabycia świadczenia pielęgnacyjnego, zmodyfikowane przez art. 1 pkt 4 i 5 u.z.u.ś.r. Spostrzeżenie to ma znaczenie dwójakiego rodzaju. Po pierwsze, w tej sprawie Trybunał nie wypowiadał się o zgodności z Konstytucją elementów mechanizmu prawnego przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych *pro futuro* (ustanowionego ustawą zmieniającą). Nie odnosił się więc do poprawności nowych, bardziej restrykcyjnych w porównaniu ze stanem dotychczasowym kryteriów uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego. Ta problematyka jest niewątpliwie powiązana merytorycznie z regulacją przepisów przejściowych ustawy zmieniającej, niemniej – ze względu na reguły rządzące kontrolą konstytucyjności prawa, w tym zasadę skargowości – nie mogła być przedmiotem badania w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem RPO. Po drugie, już w tym miejscu trzeba podkreślić, że kontrola przepisów intertemporalnych, kiedy przewidziane w nich czynności zostały zrealizowane, a nie materialnoprawnej podstawy odmowy przyznania nowych świadczeń, w zasadniczy sposób wpływa na potencjalne skutki wyroku Trybunału. Okoliczności badanej sprawy przesądzają, że jedynie w wypadku ewentualnego orzeczenia o niezgodności przepisów prawa materialnego (nieobjętych zaskarżeniem RPO), osoby, których sytuacja została ukształtowana na ich podstawie, mogłyby skorzystać z instytucji sanacyjnych, o których mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji i operacjonalizujących tę normę odpowiednich regulacjach ustawowych. Wzruszenie aktów stosowania prawa po wyroku Trybunału o niezgodności normy intertemporalnej, zwłaszcza gdy przewidziany w jej treści mechanizm prawny zakładał wygaszenie decyzji administracyjnych *ex lege*, nie jest możliwe. W takich warunkach wykonanie negatywnego wyroku Trybunału zawsze będzie wymagało interwencji legislacyjnej ustawodawcy.

W uzasadnieniu wniosku RPO rozwinął wątek nieproporcjonalności zaskarżonych przepisów. Mogłoby to, *prima facie*, sugerować, że zasada proporcjonalności jest w tej sprawie uzupełniającym wzorcem kontroli, pomimo niewymienienia jej w *petitum* pisma. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że całokształt argumentacji RPO, a przede wszystkim osnowa wiodącego zarzutu koncentrującego się na problematyce praw nabytych oraz zaufaniu obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nie pozwalają zrewidować podstawy kontroli w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*. Wnioskodawca posłużył się pojęciem proporcjonalności w sensie opisowym, chcąc w ten sposób oddać niepotrzebną restrykcyjność regulacji przejściowej ustawy zmieniającej, jednakże bez intencji uczynienia tego zagadnienia odrębnym i samodzielnym punktem zaskarżenia.

3. Świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad osobą legitymującą się odpowiednim orzeczeniem potwierdzającym niepełnosprawność jest przyznawane od 1 maja 2004 r. na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zastąpiło ono – mający podobną funkcję – zasiłek stały, który był przewidziany w art. 27 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, ze zm.).

Przesłanki nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego były zmieniane, a co za tym idzie zmieniał się krąg jego adresatów. Początkowo świadczenie było adresowane do rodziców niepełnosprawnego dziecka, którzy zrezygnowali z pracy lub niepodejmowali aktywności zawodowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad dzieckiem. Liczba świadczeniobiorców w latach 2004–2008 wynosiła przeciętnie około 70 tys. osób, a wydatki kształtowały się średnio na poziomie 340 mln zł (dane przekazane przez sekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, zob. Biuletyn z posiedzenia sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 11 października 2012 r., nr 44/VII kadencja, s. 4).

Poszerzenie kręgu beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego w kolejnych latach było związane z wykonaniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107, i 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109, a także wejściem w życie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz. U. Nr 219, poz. 1706), która znosiła kryterium dochodowe jako przesłankę nabycia tego świadczenia.

W wyroku o sygn. P 27/07 Trybunał orzekł, że art. 17 ust. 1 u.ś.r. (w ówczesnym brzmieniu) w zakresie, w jakim uniemożliwiał nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym

osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, był niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Uzasadnienie tego orzeczenia odwoływało się do wyroku z 15 listopada 2006 r., sygn. P 23/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 151, dotyczącym zasiłku stałego. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zarówno zasiłek stały, jak i świadczenie pielęgnacyjne dotyczyły tej samej materii i miały takie same cele, a więc powinny być oceniane w kontekście zasady równości według takich samych kryteriów. Pominięcie w zaskarżonym przepisie możliwości nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad innym niż dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny Trybunał ocenił jako rozwiązanie zawężające krąg osób uprawnionych do nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Podkreślił równocześnie, że regulacji tej nie można usprawiedliwić trudnościami w ustaleniu rzeczywistego sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, ponieważ nie jest to wartość konstytucyjna i nie zwalnia ustawodawcy od obowiązku takiego ukształtowania przepisów, aby nie sprzyjały one nadużyciom.

Natomiast w wyroku o sygn. P 41/07 Trybunał orzekł, że art. 17 ust. 1 i ust. 5 pkt 2 lit. b u.ś.r. (w badanym wówczas brzmieniu) w zakresie, w jakim uniemożliwiał przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, która rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki nad innym niż jej dziecko, niepełnosprawnym, niepełnoletnim członkiem rodziny, dla którego stanowi rodzinę zastępczą spokrewnioną i wobec którego osobę tę obciąża obowiązek alimentacyjny, był niezgodny m.in. z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał zwrócił m.in. uwagę, że „świadczenie pielęgnacyjne jest subsydiarną formą pomocy rodzinie. Dobrowolność rezygnacji z pracy zarobkowej wskazuje na to, że instytucja ta jest wyrazem realizacji zasady pomocniczości”.

Do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2012 r., świadczenie pielęgnacyjne – co do zasady – było przyznawane matce, ojcu, osobom, na których zgodnie z ustawą z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.; dalej: k.r.o.) ciążył obowiązek alimentacyjny oraz opiekunowi faktycznemu dziecka. W wypadku osoby innej niż spokrewniona w pierwszym stopniu, na której ciążył obowiązek alimentacyjny, świadczenie pielęgnacyjne przysługiwało, gdy nie było innej osoby spokrewnionej w pierwszym stopniu albo gdy osoba ta nie była w stanie sprawować opieki. Osoba, nad którą była sprawowana opieka, mogła być zarówno dzieckiem, jak i osobą dorosłą, i nie musiała być członkiem rodziny osoby sprawującej opiekę (tak np. w sytuacji opiekuna faktycznego dziecka).

Po spełnieniu przez osobę sprawującą opiekę warunków niepodejmowania zatrudnienia lub rezygnacji z niego oraz niepobierania świadczeń zastępczych dochody (art. 17 ust. 1 i 5 u.ś.r.), a przez osobę wymagającą opieki warunku legitymowania się stosownym orzeczeniem o niepełnosprawności, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego można było uzyskać na czas nieokreślony, chyba że orzeczenie o niepełnosprawności lub orzeczenie o stopniu niepełnosprawności zostało wydane na czas określony, wówczas świadczenie było ustalane na okres do ostatniego dnia miesiąca, w którym upływał termin ważności orzeczenia (art. 24 ust. 4 u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2010 r.).

Ponadto, jak już wspomniano, na podstawie art. 13 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych 1 stycznia 2010 r. uchylono kryterium dochodowe warunkujące do tej pory nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

W skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego piśmie z 30 sierpnia 2013 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej skonstatował, że w wyniku dokonanych w tym czasie zmian w ustawie o świadczeniach rodzinnych nastąpił znaczny przyrost liczby osób korzystających ze świadczenia pielęgnacyjnego, a tym samym odpowiednio zwiększyły się wydatki budżetu państwa na ten cel. Według ministra: „W okresie od 2010 r. do 2012 r. liczba osób uprawnionych zwiększyła się o ponad 300% – do 223,5 tys. osób w porównaniu z sytuacją jaka była przed zmianami w 2009 r. i w latach wcześniejszych, gdzie liczba świadczeniobiorców kształtowała się na stałym poziomie ok. 68-71 tys. osób. Nastąpiło w związku z tym także istotne zwiększenie wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na realizację świadczeń opiekuńczych. W latach 2010-2012 wydatki na ten cel wzrosły łącznie o ponad 3,3 mld zł”.

4. Ustawa zmieniająca została uchwalona z przedłożenia rządowego (zob. druk nr 724/VII kadencja Sejmu). Jej deklarowane w materiałach z prac ustawodawczych *ratio legis* odwoływało się do potrzeby racjonalizacji zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego przez dostosowanie rozwiązań systemowych do „potrzeb społecznych związanych z polityką rodzinną i możliwości finansowych państwa”. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy: „Od 1 stycznia 2010 r. liczba osób ubiegających się o świadczenie pielęgnacyjne gwałtownie rośnie, z uwagi na zniesienie kryterium dochodowego warunkującego prawo do świadczenia pielęgnacyjnego (w 2011 r. liczba osób uprawnionych zwiększyła się o 100%). Wśród grupy świadczeniobiorców, którzy uzyskali prawo do świadczenia pielęgnacyjnego po 2010 r. w wyniku rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, w połączeniu ze zniesieniem kryterium dochodowego, (...) aż 83% stanowią osoby inne

niż rodzice dzieci niepełnosprawnych pobierający świadczenie pielęgnacyjne. W tym znaczną część stanowią osoby nadużywające pomocy finansowej ze strony państwa. Zauważalna jest również postępująca tendencja do wyszukiwania przez osoby nieaktywne zawodowo osób niepełnosprawnych w swoich rodzinach jedynie w celu uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, bez faktycznego sprawowania opieki nad taką osobą. Konieczne jest więc inne określenie warunków przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, aby środki z budżetu państwa były kierowane do adresatów rzeczywiście sprawujących opiekę nad bliskimi osobami niepełnosprawnymi i wymagającymi takiego wsparcia. Projekt zakłada rozróżnienie podmiotowe grupy osób, na które będzie pobierane świadczenie pielęgnacyjne, a nie, jak do tej pory planowano, grup osób które świadczenie to będą pobierać. Możliwość ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne przysługiwać będzie osobom, które sprawują opiekę nad osobą, której niepełnosprawność powstała odpowiednio do 18. lub 25. roku życia”.

Z kolei w cytowanym już piśmie z 30 sierpnia 2013 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej wyjaśnił, że celem instytucji świadczenia opiekuńczego nie było wprowadzenie „nieograniczonego dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego dla wszystkich osób deklarujących sprawowanie opieki nad osobami niepełnosprawnymi”. Zakres pomocy państwa dla rodzin osób niepełnosprawnych jest bowiem uzależniony od możliwości finansowych państwa. Natomiast pozostawienie bez zmian ówczesnego stanu prawnego „spowodowałoby w niedługiej przyszłości sytuację, gdy na wszystkie osoby legitymujące się odpowiednią niepełnosprawnością przyznawane byłoby świadczenie pielęgnacyjne, co skutkowało by dalszym lawinowym wzrostem kosztów, podważającym zasady racjonalnego wydatkowania środków publicznych”.

Korekta zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego od 1 stycznia 2013 r., dokonana ustawą zmieniającą, polegała przede wszystkim na modyfikacji przesłanek nabycia świadczenia pielęgnacyjnego oraz wprowadzeniu do katalogu świadczeń opiekuńczych nowego środka pomocowego, jakim był specjalny zasiłek opiekuńczy. W wyniku tych zmian, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego – zgodnie z art. 17 u.ś.r. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 u.z.u.ś.r. – przysługiwało:

- a) matce albo ojcu,
- b) opiekunowi faktycznemu dziecka,
- c) osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 135, ze zm.),
- d) innym osobom, na których – zgodnie z przepisami k.r.o. – ciążył obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności

jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

– Osobom, na których – w myśl przepisów k.r.o. – ciążył obowiązek alimentacyjny, innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagająca opieki, przysługiwało świadczenie pielęgnacyjne, w wypadku gdy spełnione były łącznie następujące warunki:

- a) rodzice osoby wymagającej opieki nie żyli, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, byli małoletni lub legitymowali się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności,
- b) nie było innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, były małoletnie lub legitymowały się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności,
- c) nie było opiekuna faktycznego dziecka ani osoby będącej rodziną zastępczą spokrewnioną, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2 i 3 u.ś.r., lub legitymowały się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Jednocześnie w art. 17 u.ś.r. został dodany nowy ustęp 1b, który stanowił, że: „Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała:

- 1) nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub
- 2) w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia”.

Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, tak samo jak przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, nadal przysługiwało bez względu na wysokość dochodu rodziny.

Oprócz zmodyfikowanego świadczenia pielęgnacyjnego do ustawy o świadczeniach rodzinnych zostało wprowadzone nowe świadczenie dla rodzin, które w warunkach więcej niż jednego gospodarstwa domowego miały niskie dochody – specjalny zasiłek opiekuńczy (art. 16a u.ś.r.). Świadczenie to przysługiwało osobom, na których – zgodnie z przepisami k.r.o. – ciążył obowiązek alimentacyjny, jeżeli rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną

możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

Specjalny zasiłek opiekuńczy przysługiwał, jeżeli łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę nie przekraczał kwoty, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.ś.r. (583 zł). W wypadku gdy łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę przekraczał kwotę uprawniającą daną osobę do specjalnego zasiłku opiekuńczego o kwotę niższą lub równą kwocie odpowiadającej najniższemu zasiłkowi rodzinnemu przysługującemu w okresie, na który był ustalany, specjalny zasiłek opiekuńczy przysługiwał, jeżeli przysługiwał w poprzednim okresie zasiłkowym. W wypadku przekroczenia dochodu w kolejnym roku kalendarzowym specjalny zasiłek opiekuńczy nie przysługiwał (art. 16a ust. 3 u.ś.r.). Kolejne przepisy art. 16a u.ś.r. precyzowały, m.in. jak należy rozumieć pojęcie „dochód rodziny”.

Specjalny zasiłek opiekuńczy, inaczej niż świadczenie pielęgnacyjne, był świadczeniem okresowym, ustalonym na okres zasiłkowy (art. 24 ust. 1 u.ś.r.).

5. W realiach tej sprawy znaczenie miały różnice między dotychczasowym stanem prawnym a zmianami wprowadzonymi ustawą zmieniającą. Z perspektywy zarzutów RPO istotne jest bowiem to, że nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego od 1 stycznia 2013 r. zostało obwarowane przez ustawodawcę szeregiem dodatkowych warunków.

Po pierwsze, świadczenie pielęgnacyjne zostało uzależnione od tego, w jakim wieku osoba wymagająca opieki została dotknięta niepełnosprawnością. Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, inaczej niż w poprzednim stanie prawnym, nie przysługiwało już osobom niepełnosprawnym wymagającym opieki w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych, których niepełnosprawność powstała po ukończeniu przez nie 18. lub – jeśli niepełnosprawność powstała w trakcie nauki w szkole lub szkole wyższej – 25. roku życia. Ustawodawca podzielił osoby niepełnosprawne wymagające opieki na dwie kategorie według kryterium momentu powstania ich niepełnosprawności i tylko do jednej z nich skierował środek pomocowy w postaci świadczenia pielęgnacyjnego. W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (zob. druk nr 724/VII kadencja Sejmu) znalazło się wyjaśnienie, że wprowadzenie takiego rozwiązania było podyktowane intencją wsparcia przede wszystkim osób niesamodzielnych ekonomicznie z powodu kontynuacji nauki i niepodejmowania aktywności zawodowej. Osoby dorosłe – zdaniem projektodawcy – których niepełnosprawność nie powstała w okresie nauki, z reguły były samodzielne i miały możliwość wypracowania źródeł dochodu (emerytura, renta), co pozwalało im na sfinansowanie lub współfinansowanie własnej opieki, bez konieczności dodatkowego wsparcia ze strony budżetu państwa (argumentacja ta została powtórzona w skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego piśmie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 30 sierpnia 2013 r.).

Po drugie, specjalny zasiłek opiekuńczy, który miał przysługiwać – stosownie do deklaracji zawartych w materiałach z prac legislacyjnych – jako swego rodzaju dopełnienie pomocy rodzinie w związku z modyfikacją dotychczasowych przesłanek prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, wprawdzie nie uzależniał pomocy od momentu powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki (został skierowany również – mówiąc w uproszczeniu – do osób dorosłych), ale wymagał spełnienia kryterium dochodowego. W rezultacie z tego zasiłku mogła skorzystać tylko część osób opiekujących się bliskimi ze względu na ich niepełnosprawność. Innymi słowy, specjalny zasiłek opiekuńczy nie mógł w pełni uzupełnić tego zakresu podmiotowego świadczenia pielęgnacyjnego sprzed 1 stycznia 2013 r., które zostało wyeliminowane po wejściu w życie ustawy zmieniającej.

Po trzecie, inną przesłanką warunkującą nabycie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego była „rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej” w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym bliskim. Trzeba zwrócić uwagę, że do nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wymagane było (i jest) „niepodejmowanie lub rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej” w celu sprawowania takiej opieki. Ze względu na krótki okres obowiązywania ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu ustalonym przez ustawę zmieniającą, nie można jeszcze bezspornie stwierdzić, w jakim kierunku rozwinię się praktyka stosowania art. 16a u.ś.r., niemniej dopuszczalna jest również wykładnia przesłanek nabycia specjalnego zasiłku opiekuńczego wykluczająca możliwość ubiegania się o nie przez osoby, które dotąd pobierały świadczenie pielęgnacyjne (na zasadach sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej), a następnie utraciły to prawo w związku z wygaszeniem decyzji administracyjnych na mocy art. 11 ust. 3 u.z.u.ś.r. Osoby te – *de nomine* – nie będą bowiem ubiegały się o specjalny zasiłek opiekuńczy z pozycji „rezygnujących z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej”, gdyż w okresie pobierania zasiłku pielęgnacyjnego nie pracowały. W jeszcze mniej korzystnej sytuacji są ci spośród dotychczasowych beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego, którzy w ogóle nie podejmowali zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, a więc nie mogą z nich zrezygnować.

Przykładem tego, że wspomniana przesłanka może być wykładana wąsko (czyli z wykluczeniem objęcia nią sytuacji niepodjęcia pracy), jest pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, który stwierdził, że: „W obecnym stanie prawnym ustawodawca zawęził krąg podmiotów uprawnionych do specjalnego zasiłku opiekuńczego, nie tylko uzależniając jego przyznanie od spełnienia kryterium dochodowego (...), ale także ograniczył możliwość uzyskania zasiłku tylko do osób rezygnujących z zatrudnienia z powodu konieczności sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną. Z kręgu podmiotów uprawnionych do zasiłku opiekuńczego wykluczono osoby niepodjęjące zatrudnienia z tego tytułu” (wyrok WSA w Olsztynie z 9 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/OI 498/13, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Choć w sprawie rozpatrywanej przez WSA w Olsztynie ocenie podlegała sytuacja osoby, która nie nabyła prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie dawnego stanu prawnego (występowała o specjalny zasiłek opiekuńczy po raz pierwszy), to nie można wykluczyć, że taka rygorystyczna linia orzecznicza zostanie przyjęta także wobec podmiotów, które pobierały świadczenie pielęgnacyjne, spełniają nowe kryterium dochodowe, lecz nie zrezygnowały z pracy (w związku z ubieganiem się o świadczenie pielęgnacyjne), a „jedynie” nie podjęły zatrudnienia. Problematyka ta jest dostrzegana również przez inne wojewódzkie sądy administracyjne. Część składów orzekających stara się łagodzić wieloznaczność art. 16 u.ś.r. za pomocą wykładni w zgodzie z Konstytucją na korzyść osób ubiegających się o specjalny zasiłek opiekuńczy, w tym osób bezrobotnych w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r. poz. 674, ze zm.), a także osób, które m.in. ze względu na upływ czasu mają trudności z wykazaniem „wyraźnego i bezpośredniego związku czasowego między rezygnacją z zatrudnienia a sprawowaniem opieki nad osobą najbliższą” (zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z 5 września 2013 r., sygn. akt III SA/Gd 532/13; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12 września 2013 r., sygn. akt II SA/Go 681/13, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych; wyrok WSA w Łodzi z 13 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 599/13, Lex nr 1360568; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 8 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Go 516/13, Lex nr 1360596).

Zważywszy powyższe uwagi, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w wyniku przyjęcia zakwestionowanej przez RPO regulacji przejściowej, interpretowanej w kontekście przesłanek nowego świadczenia pielęgnacyjnego oraz specjalnego zasiłku opiekuńczego, można mówić o trzech kategoriach osób, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, ustalanego na podstawie obowiązujących wówczas przepisów. Do pierwszej grupy należą osoby, którym ze względu na spełnienie nowych kryteriów nabycia świadczenia pielęgnacyjnego (ustalonych ustawą zmieniającą) to prawo przysługuje. Do drugiej grupy należą osoby, którym nie przysługuje nowe świadczenie pielęgnacyjne, gdyż np. opiekują się osobą inną niż osoba, której niepełnosprawność powstała nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia, i które zarazem spełniają przesłanki warunkujące nabycie specjalnego zasiłku opiekuńczego. Do trzeciej grupy należą osoby, którym w nowym stanie prawnym nie przysługuje ani świadczenie pielęgnacyjne, ani specjalny zasiłek opiekuńczy, mimo że przed 1 stycznia 2013 r. przysługiwało im prawo do świadczenia pielęgnacyjnego stwierdzone w ostatecznej decyzji administracyjnej.

Problem konstytucyjny przedstawiony przez RPO dotyczy trzeciej kategorii podmiotów. Trzeba podkreślić, że teoretycznie utrata praw nabytych dotyczy wszystkich osób, które przed wejściem w życie ustawy zmieniającej legitymowały się ostateczną decyzją administracyjną przyznającą świadczenie pielęgnacyjne. Mechanizm prawa przejściowego przyjęty w art. 11 ust. 1 i 3 u.z.u.ś.r. zakładał bowiem, że decyzje wygasną z mocy prawa, niejako automatycznie, niezależnie od okoliczności faktycznych i prawnych, w jakich znajdowali się dotychczasowi świadczeniobiorcy. Ustawodawca tylko o 6 miesięcy przedłużył dalsze stosowanie starego prawa, kształtując w ten sposób okres na dostosowanie się do nowych regulacji; nie przewidział natomiast – bez wątplenia intencjonalnie – żadnego mechanizmu konwersji praw nabytych w przeszłości czy jakiegóż innej formy ich kontynuacji. Dlatego o ile część osób z powodzeniem uzyskała pomoc ze strony państwa, aplikując o świadczenie pielęgnacyjne na nowych zasadach lub o specjalny zasiłek opiekuńczy, o tyle część z nich – co wynikało już z samej konstrukcji prawnej zakresów stosowania znowelizowanych przepisów – została *de facto* wyłączona z systemu pomocowego przewidzianego w ustawie o świadczeniach rodzinnych. W wypadku tych osób zagadnienia praw nabytych oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa rysują się w zupełnie innym kontekście. Bezsporne jest przy tym, że problem konstytucyjny zarysowany w taki właśnie sposób miał swe źródło w treści norm intertemporalnych zakwestionowanych przez wnioskodawcę. Formalne wygaszenie decyzji administracyjnych *ex lege* nastąpiło na podstawie art. 11 ust. 3 u.z.u.ś.r., ustanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego było zaś konsekwencją art. 11 ust. 1 u.z.u.ś.r., na mocy którego to prawo zostało zachowane tylko przez określony czas, bez wyjątku do 30 czerwca 2013 r.

6. Wzorcami kontroli konstytucyjności art. 11 ust. 1 i 3 u.z.u.ś.r. wnioskodawca uczynił zasady ochrony praw nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzone z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę w swoim orzecznictwie, że na treść zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, składa się szereg subzasad, które nie zostały wprowadzicie ujęte *expressis verbis* w tekście ustawy zasadniczej, ale wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa prawnego. Należą do nich w szczególności poszanowanie praw nabytych, które ma na celu m.in. zapewnienie jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienie jej racjonalnego planowania przyszłych działań.

Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Nie wyklucza ona jednak *a limine* stanowienia regulacji, które znoszą lub ograniczają prawa podmiotowe. Prawodawca musi jednak w takim wypadku spełnić szereg warunków. Badając dopuszczalność ograniczeń praw nabytych, należy rozważyć:

- 1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w wartościach konstytucyjnych,
- 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,
- 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także
- 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do zastosowania się do nowej regulacji.

Ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga ponadto rozważenia, czy oczekiwanie jednostki, że prawa uznane przez państwo będą realizowane, jest usprawiedliwione (słuszne). Zasada ochrony praw nabytych chroni bowiem wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału, w sferze praw socjalnych zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto*, zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. A w odniesieniu do ekspektatyw praw podmiotowych ochrona ogranicza się do ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia pod rządami danej ustawy (zob. orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 128; wyroki TK z: 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1997, poz. 114 i 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; 26 lutego 2003 r., sygn. K 1/01, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 15; 30 marca 2005 r., sygn. K 19/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 28).

Drugi ze wskazanych przez RPO wzorców, to zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, aby nie stawało się ono swoistą pułapką na obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Opierają się one zatem na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które gwarantuje jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (zob. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157; 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16; 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58).

Oceniając zgodność aktów normatywnych z tą zasadą, „należy ustalić, na ile oczekiwania jednostki, że nie narażą się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych” (zob. np. wyroki TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15).

Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że bezpieczeństwo prawne jednostki może pozostawać w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągnięcia stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza. Przestrzeganie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana

dotychczas obowiązujących przepisów, „zwłaszcza (...) tych, które znalazły już zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów”. Zasada ta nabiera szczególnej wagi, gdy nowelizowane przepisy normują sytuację o ograniczonej zdolności adaptacyjnej do zmienionej sytuacji (zob. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165).

7. Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego ustalone w decyzji administracyjnej na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, było prawem podmiotowym jednostki chronionym konstytucyjnie. Nabycie prawa polegało na jego przyporządkowaniu konkretnemu podmiotowi, który spełniał wymogi ustawowe. Trybunał Konstytucyjny uznał, że w tej sprawie doszło do ingerencji w prawa nabyte części dotychczasowych beneficjentów systemu świadczeń opiekuńczych. Wygaśnięcie *ex lege* decyzji administracyjnej przyznającej świadczenie pielęgnacyjne spowodowało bowiem, że ustał (od chwili wygaśnięcia) obowiązek wypłacania przez państwo tego świadczenia na przyszłość i nie zaktualizowały się przesłanki uzyskania żadnego innego substytucyjnego świadczenia, które adekwatnie rekompensowałyby utratę dotychczasowych uprawnień. Zaskarżone przez RPO przepisy pociągnęły niekorzystne skutki dla osób, które nabyły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, ale wskutek nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych nie spełniają już, *post factum*, przesłanek uprawniających do nabycia prawa do nowego świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego.

Uwzględniając jednak, że podane jako wzorce kontroli zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa oraz ochrony praw nabytych gwarantują wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne, elementem analizy zgodności z Konstytucją musiała być także odpowiedź na pytanie, czy oczekiwanie świadczeniobiorców, że dotychczasowe zasady otrzymywania świadczeń pielęgnacyjnych nie zostaną zmienione, nie było bezpodstawne. Odpowiedź na to pytanie zależała m.in. od oceny charakteru i funkcji kontrolowanej regulacji. Dlatego istotne znaczenie miała również specyfika dziedziny życia społecznego będąca przedmiotem unormowania, właściwy dla tej dziedziny horyzont czasowy podejmowanych przez jednostkę działań oraz skala ryzyka zmian uwarunkowań społecznych lub gospodarczych, pociągających za sobą konieczność nowelizacji prawa. Bez wątpliwości istnieją bowiem takie obszary życia społecznego i sytuacje, w których jednostka zawsze musi liczyć się z tym, że zmiana okoliczności zewnętrznych wpłynie na jej status prawny, w tym przez ograniczenie lub wręcz zniesienie gwarantowanych dotychczas praw podmiotowych.

W tym kontekście trzeba przypomnieć, że zasadniczym celem świadczenia pielęgnacyjnego było częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji niepełnosprawnemu dziecku lub niepełnosprawnej osobie dorosłej. W swej istocie miało ono więc charakter kompensacyjny; zapewniało pomoc państwa dla osoby zdolnej do pracy, lecz – z jej własnego wyboru – niezatrudnionej i niewykonywającej innej pracy zarobkowej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym bliskim (zob. wyroki TK z: 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07 i 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07). Świadczenie pielęgnacyjne – co do zasady – miało formę pieniężną (art. 17a u.ś.r. przewidywał możliwość przekazania należnych świadczeń rodzinnych w całości lub w części w formie rzeczowej) oraz było związane ze świadczeniami o charakterze niepieniężnym w postaci ubezpieczeń emerytalno-rentowego i zdrowotnego finansowanych ze środków publicznych (zob. art. 16 ust. 6b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.; art. 66 ust. 1 pkt 28 i 28a ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że obowiązująca przed wejściem w życie ustawy zmieniającej regulacja, w powiązaniu ze świadczeniem w postaci opłacania składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, tworzyła opiekunom osób niepełnosprawnych – zwłaszcza w wypadku świadczenia na czas nieokreślony – stabilne warunki sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, bez obawy, że nie podejmując czy też z niej rezygnując, będą pozbawione świadczeń pomocowych, a po osiągnięciu wieku emerytalnego nie będą mogły korzystać z zabezpieczenia społecznego. Opieka nad osobą niepełnosprawną i w konsekwencji rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej miała więc charakter decyzji życiowej o wieloletnich skutkach, która zwykle jest podejmowana z uwzględnieniem założenia stabilności i ciągłości systemu prawnego. Założenie to wynikało nie tylko z subiektywnego odczucia osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego. Dotychczasowa aktywność legislacyjna ustawodawcy, szczególnie likwidacja kryterium dochodowego w 2010 r., mogła tworzyć zasadne przekonanie, że nie dostrzega on dysfunkcyjnych dla finansów publicznych skutków poszerzania kręgu podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego i że ten kierunek prawodawczy jest świadomą strategią wynikającą z długofalowej polityki stanowienia prawa.

8. Trybunał Konstytucyjny potwierdził dotychczasowe stanowisko, że ustawodawca ma co do zasady dużą swobodę regulacyjną stanowienia unormowań dotyczących polityki gospodarczej i społecznej, w tym określania rodzajów poszczególnych świadczeń oraz przesłanek ich przyznawania. Na ustawodawcy ciąży także powinność przyjęcia rozwiązań optymalnych z punktu widzenia potrzeb obywateli, korzystnych dla nich w możliwie wysokim stopniu. Reguła ta intensyfikuje się w wypadku instytucji pomocy społecznej, które – inaczej niż świadczenia o charakterze ubezpieczeniowym – nie są oparte na zasadzie wzajemności, lecz stanowią formę redystrybucji dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa (taki charakter ma świadczenie pielęgnacyjne). Dokonując wyboru określonego systemu tzw. osłony socjalnej, ustawodawca realizuje dyrektywy konkretnej polityki społecznej, za której efekty ponosi ostatecznie odpowiedzialność polityczną przed wyborcami. Możliwości jego decyzji są przy tym – co oczywiste – limitowane zasobnością budżetu, strukturą wydatków oraz rozkładem priorytetów w realizacji celów społeczno-gospodarczych. Z perspektywy kognicji sądu konstytucyjnego pierwszoplanowe znaczenie ma jednak to, że granice swobody regulacyjnej determinują przede wszystkim normy konstytucyjne, które wyznaczają ustawodawcy nieprzekraczalne ramy rozstrzygnięć merytorycznych (zob. orzeczenie TK z 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7, oraz wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; 26 lutego 2003 r., sygn. K 1/01; 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1; 30 października 2007 r., sygn. P 28/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 109).

Trzeba ponadto zastrzec, że Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia jego orzeczeń jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją. Jeżeli jednak Konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnego z wymaganiami właściwymi demokratycznemu państwu prawnemu – *in casu* zasadą praw nabytych i lojalności państwa względem obywatela, to zarazem nakazuje mu interweniować w tych wszystkich sytuacjach, gdy ustawodawca przekroczył zakres swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych stało się ewidentne.

Trybunał Konstytucyjny nie mógł pominąć w swych rozważaniach tego, że świadczenia pielęgnacyjne *de lege lata* są sposobem realizacji obowiązków ustawodawcy, który – zgodnie z art. 68 ust. 3, art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji – ma zapewniać szczególną opiekę i pomoc osobom niepełnosprawnym oraz rodzinie w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Problematyka ta dotyczy osób o relatywnie słabych zdolnościach adaptacyjnych do nowych warunków społecznych. Konstytucyjne pojęcie „pomocy” należy wyklądać szeroko, także jako taką formę finansowego wsparcia państwa, która pozwala na przejęcie opieki nad osobą niepełnosprawną osobiście przez osobę jej bliską. Ustawodawca może oczywiście przewidzieć różne modele świadczeń opiekuńczych, Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje tego uprawnienia, mającego zresztą formalne podstawy w samym art. 69 Konstytucji, który odsyła do ustawy, jak i w art. 81 Konstytucji, który pozwala na dochodzenie konkretnych praw tylko w granicach ustawy. Nie ma jednak także przeszkód, aby kontroli Trybunału zostały poddane te rozwiązania prawne, które zostały już przyjęte i obowiązują, a co za tym idzie można wobec nich sformułować konkretne uwagi konstytucyjne.

Aktualne w tej mierze pozostają ustalenia poczynione w wyroku TK z 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106, w którym Trybunał stwierdził, że: „Artykuł 69 Konstytucji mówi o przysługiwaniu osobom niepełnosprawnym pomocy ze strony władz publicznych, w zakresie zabezpieczenia egzystencji, przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej. Powołany przepis zawiera tylko stwierdzenie istnienia obowiązków władzy publicznej do wykreowania stosownych mechanizmów legislacyjnych, umożliwiających realizację tego zadania. Artykuł 69 odsyła do ustawy (zarówno jeśli chodzi o poziom zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych, jak i przedmiot regulacji w tym zakresie). Nie można zatem tego właśnie przepisu uważać za konstytucjonalizację określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu czy trybu uzyskiwania. Wskazany wzorzec konstytucyjny należy odczytywać jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wskazanych. Mechanizm ten musi zapewniać efektywne osiągnięcie celu”.

9. Trybunał Konstytucyjny uznał, że – co do zasady – również beneficjenci świadczeń pielęgnacyjnych powinni liczyć się z tym, że w warunkach recesji gospodarczej lub długotrwałych niekorzystnych trendów demograficznych, w sytuacji gdy spadają wpływy do budżetu państwa, władza publiczna może być zmuszona zmienić obowiązujące regulacje prawne na ich niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych. Wszyscy obywatele, adekwatnie do swojej sytuacji finansowej i ekonomicznej, powinni bowiem partycypować w niezbędnych procesach sanacyjnych, ponosić ich ciężar i w ten sposób przyczyniać się do naprawy finansów publicznych, których równowaga także jest dobrem chronionym konstytucyjnie. Nie należy jednak z tego wyprowadzać wniosku, że gwarancje pomocy państwa osobom niepełnosprawnym, w tym świadczenia pielęgnacyjne, mają być ograniczane w pierwszej kolejności oraz bez jednoznacznego i niewątpliwego potwierdzenia, że jest to rzeczywiście nieodzowne (konieczne). Tym bardziej trzeba wykazać, że ograniczenie praw



nabytych, zgodnych z aksjologią konstytucyjną i służących realizacji jej norm, będzie służyło ochronie innych dóbr lub wartości gwarantowanych ustawą zasadniczą, które w konkretnej sytuacji powinny być preferowane. Preferencja ta nie może być przy tym dowolna (arbitralna).

Jak już wspomniano, ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, czy oczekiwanie jednostki, że prawa podmiotowe przyznane przez państwo będą realizowane w sposób trwały, było usprawiedliwione. Uchwalenie ustawy zmieniającej, stosownie do deklaracji zawartych w materiałach z prac legislacyjnych, miało na celu przede wszystkim zapewnienie racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, aby w warunkach niedoborów finansowych można było je kierować do najbardziej potrzebujących. Nowelizacja ograniczyła zakres podmiotowy świadczenia pielęgnacyjnego i w ten sposób pośrednio zatrzymała rosnące wydatki w budżecie państwa. Jednocześnie zmiany te miały wyeliminować występujące do tej pory niepożądane zjawiska „wyszukiwania” przez osoby nieaktywne zawodowo osób niepełnosprawnych (rozłączania nad nimi fikcyjnej opieki) jedynie w celu uzyskania środków finansowych od państwa, bez udzielania pomocy takim osobom, i dzięki temu pozwolić na lepszą alokację środków pomocowych.

Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że w okolicznościach tej sprawy doszło do naruszenia praw słusznie nabytych oraz zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w odniesieniu do tej grupy osób, które pobierały świadczenie pielęgnacyjne na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, a jednocześnie nie spełniły przesłanek nabycia świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą.

Po pierwsze, deklarowana przez ustawodawcę konieczność racjonalizowania systemu świadczeń opiekuńczych w celu wyeliminowania nadużyć sama w sobie nie uzasadnia znoszenia praw słusznie nabytych. Doskonalenie mechanizmów administracyjnych jest oczywiście ze wszech miar pożądane, powinno być stałą troską władz publicznych i z tej perspektywy jako *ratio legis* przyjętych regulacji jest także niekontrowersyjne. Przedsięwzięcie racjonalizujące nie może jednak abstrahować od zastanych stosunków prawnych, zwłaszcza gdy mają charakter chronionych konstytucyjnie praw podmiotowych. Ponadto władze publiczne powinny przede wszystkim stosować środki prawne o mniejszej intensywności, posługując się ogólnymi instrumentami weryfikacji stanu faktycznego świadczeniobiorców w celu eliminowania nieprawidłowości. W nieco innym kontekście normatywnym Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę, że „trudności w ustaleniu rzeczywistego sprawowania opieki i pielęgnowania osoby niepełnosprawnej ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz koniecznością stałego współdziałania opiekuna w procesie leczenia nie mogą stanowić wystarczającej przesłanki odstąpienia od zasady równego traktowania podmiotów znajdujących się w sytuacji podobnej. Na ustawodawcy ciąży obowiązek takiego ukształtowania przepisów, aby nie sprzyjały one nadużyciom. Na organach państwowych, samorządowych oraz innych podmiotach stosujących przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych, a także przepisy innych ustaw, mających znaczenie dla wypłaty świadczeń pielęgnacyjnych (...), ciąży z kolei obowiązek rzetelnej weryfikacji stanów faktycznych w rozpatrywanych sprawach o wypłatę świadczeń pielęgnacyjnych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ograniczenie kręgu osób uprawnionych do otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego (...) nie może być usprawiedliwione założoną z góry niesprawnością władzy publicznej lub jej agend. Nie jest to w rozpatrywanej sprawie wartością konstytucyjną, uzasadniająca odmienne traktowanie podmiotów znajdujących się w sytuacji podobnej, charakteryzującej się tymi samymi, relewantnymi kryteriami” (sygn. P 27/07).

Nie bez znaczenia jest także to, że rzeczywiste skutki ustawy zmieniającej daleko wykraczały poza jej *ratio legis* deklarowane przez ustawodawcę. Kryteriów wieku powstania niepełnosprawności i dochodu rodzin w przeliczeniu na osobę nie można traktować jako środka prawnego mającego na celu weryfikację przyznanych świadczeń pielęgnacyjnych (chyba że w bardzo dalekim, pośrednim sensie), ale raczej jako instrumenty kreujące nowy model świadczeń opiekuńczych, poza którym *ex lege* została pozostawiona znaczna grupa dotychczasowych świadczeniobiorców.

Po drugie, nie znalazły uznania Trybunału te argumenty – podnoszone zwłaszcza przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 30 sierpnia 2013 r. – że „przy rozpatrywaniu zasadności wprowadzonych rozwiązań nie można abstrahować od całokształtu systemu wsparcia socjalnego w Polsce kształtowanego przez organy ustawodawcze i wykonawcze. Funkcjonujące rozwiązania są ze sobą wzajemnie powiązane i realizują jako całość koncepcję wsparcia określonej grupy osób, jaką są m.in. osoby niepełnosprawne”. Jako przykład takiego wsparcia minister wskazał możliwość ubiegania się o – mające formę pieniężną lub niepieniężną – świadczenia z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182, ze zm.). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego możliwość uzyskania pomocy na tej podstawie jest zupełnie odrębnym zagadnieniem. Pomoc ta nie rekompensuje dostatecznie utraty prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. W tym sensie jej istnienie ani nie osłabia, ani nie znosi oceny konstytucyjnej zaskarżonych przez RPO przepisów.

Po trzecie, elementem mogącym mieć istotne znaczenie dla oceny zgodności z Konstytucją art. 11 ust. 1 i 3 u.z.u.ś.r. jest konstrukcja okresu przejściowego przewidzianego w ustawie zmieniającej. Unormowanie to, rozgraniczając dotychczasową i nowo obowiązującą regulację, powinno stwarzać właściwe warunki przystosowania się do zmienionych okoliczności prawnych osób korzystających ze świadczeń pielęgnacyjnych. Wypełniając ten postulat, ustawodawca ustanowił sześciomiesięczny okres przejściowy, w którym osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego nadal mogły pobierać je na dotychczasowych zasadach (po tym okresie decyzje administracyjne przyznające te świadczenia wygasły), oraz wprowadził obowiązek poinformowania – w ciągu 2 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej – osoby pobierające świadczenia pielęgnacyjne na starych zasadach o przyszłym wygaszeniu ich prawa oraz zasadach ubiegania się o nowe świadczenia opiekuńcze (art. 11 ust. 4 u.z.u.ś.r.). Należy dodać, że ustawa zmieniająca została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 31 grudnia 2012 r., a w życie weszła 1 stycznia 2013 r.

Sposób ukształtowania okresu przejściowego powinien w tym wypadku uwzględniać złożoność sytuacji życiowej osób niepełnosprawnych. Chodzi nie tylko o stan rynku pracy i rzeczywiste możliwości podjęcia pracy zarobkowej przez osoby pobierające do tej pory świadczenie pielęgnacyjne, których zdolność zarobkowania przez lata opieki nad niepełnosprawnym bliskim mogła ulec obniżeniu (osoby te nie wykonywały w tym czasie zawodu ani nie podejmowały innych zajęć zarobkowych). W warunkach wysokiego bezrobocia problem ten dotyczy bowiem wielu osób, nie tylko tych, które muszą wrócić na rynek pracy wskutek wejścia w życie ustawy zmieniającej. Istotniejsze jest to, że okres przejściowy powinien uwzględniać również sytuację samych niepełnosprawnych, nad którymi opieka była roztaczana. Osoby te muszą bowiem w tym okresie przystosować się do nowych okoliczności, w szczególności odtworzyć system opieki, bez którego ich funkcjonowanie będzie utrudnione (w sposób kwalifikowany odnosi się to do osób, które mają ograniczoną możliwość do samodzielnej egzystencji). Słabe zdolności adaptacyjne osób niepełnosprawnych, które można traktować jako pośrednich beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego, wymagały adekwatnego okresu wdrożenia ustawy zmieniającej.

W podobnych okolicznościach, w sprawie o sygn. P 41/07, która dotyczyła także przepisu intertemporalnego, Trybunał Konstytucyjny wywiódł, że: „Ustanowienie ponadrocznego okresu *vacatio legis* nie jest wystarczającym argumentem, przemawiającym za konstytucyjnością art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ustawodawca odebrał bowiem rodzinom zastępczym pobierającym na podstawie ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Jest to regulacja niezgodna z art. 2 i art. 18 Konstytucji przez to, że naruszone zostało zaufanie obywateli do państwa i do tworzonego prawa. Rodzice zastępczy spokrewnieni mieli zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa, ułożyli sobie życie zawodowe i rodzinne stosownie do niego i mieli prawo oczekiwać ciągłości przyznanego świadczenia. Regulacja ta nie służy ochronie konstytucyjnych wartości, jakimi są ochrona rodziny i opieka nad rodziną”. Argumentacja ta – *mutatis mutandis* – pozostaje aktualna także w realiach tej sprawy.

Po czwarte, Trybunał Konstytucyjny po raz kolejny zaznaczył, że jakkolwiek wybór właściwej reguły prawa intertemporalnego leży w gestii ustawodawcy, to jednak niekiedy, ze względu na istotę normowanej materii, można wskazać dyrektywy odnoszące się do okresu przejściowego preferowane z punktu widzenia aksjologii konstytucyjnej. Poszanowanie praw niewadliwie nabytych oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa najczęściej będą wymagały sięgnięcia po zasadę dalszego działania prawa dawnego, co w rozpatrywanej sprawie zostało zrealizowane w sposób ułomny (ograniczony temporalnie).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymał więc swój pogląd, że: „Niesporne jest na tle polskiego dorobku konstytucyjnego, że rozstrzygając o konkretnej kwestii intertemporalnej, ustawodawca ma dużą swobodę w zakresie wyboru rozwiązania, jednakowoż przy zachowaniu pewnych reguł kierunkowych, mających zakotwiczenie w konstytucyjnej zasadzie zaufania, genetycznie związanej z ideą państwa prawnego. Te zasady kierunkowe obejmują:

- rygorystyczny, choć nie absolutny, zakaz retroakcji właściwej,
- przy retroakcji niewłaściwej (zasada bezpośredniego działania nowego prawa dla stosunków powstałych pod działaniem prawa dotychczasowego, retrospekcja) Trybunał Konstytucyjny uznaje, że ustawodawca może korzystać z zasady bezpośredniego działania prawa, «jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki» – orzeczenie z 2 marca 1993 r., K 9/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 6; podobnie wyrok z 15 lipca 1996 r., K 5/96, OTK ZU nr 4/1996 poz. 30,
- kolejną zasadą kierunkową jest zasada poszanowania praw niewadliwie nabytych – K 1/99, zakazująca arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce, zarówno publicznych, jak i prywatnych.

– (...) Stanowisko TK oznacza, że obiegowo przyjmowana teza, jakoby istniało swoiste «domniemanie» przemawiające za bezpośrednim działaniem prawa nowego jest – obecnie – znacznym konstytucyjnym uproszczeniem. Po pierwsze bowiem, konflikt nowego prawa z interesami jednostki (stosunki w toku) może być rozwiązany przez wybór zasady bezpośredniego działania prawa nowego tylko o tyle, o ile da się wskazać wyraźny

ważny interes publiczny, zmuszający do przejścia do porządku dziennego nad interesem jednostki (...). Mówiąc inaczej: na tle utrwalonego stanowiska TK na wypadek kolizji bezpośredniego działania ustawy nowej i interesu jednostki, można mówić raczej o odwróceniu «domniemania» przemawiającego za zasadą bezpośredniego działania (retrospektywności). Ta ostatnia dochodzi do głosu tylko na wypadek wykazania wyraźnie ważnego interesu publicznego. Sprawdzenia (analizy), czy w danym wypadku taki ważny interes występuje, dokonuje organ stający wobec wątpliwości intertemporalnej, a więc Trybunał Konstytucyjny lub sąd orzekający. Tak więc w świetle orzecznictwa TK kwestię intertemporalną o tyle tylko rozwiązuje się optując za zasadą stosowania ustawy nowej, o ile przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości, czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji (...)" (wyrok TK z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51; zob. też np. wyroki TK z: 13 marca 2000 r., sygn. K 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59; 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73; 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 64; 14 lipca 2004 r., sygn. SK 8/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 65).

Po piąte, ustawodawca, wprowadzając zakwestionowane przez RPO przepisy, zdecydował się na wygaszenie wszystkich decyzji administracyjnych przyznających świadczenia pielęgnacyjne, niezależnie od tego, czy było to uzasadnione sytuacją faktyczną poszczególnych świadczeniobiorców. Trwałość stanu ukształtowanego ostateczną decyzją administracyjną, jako element zasady lojalności państwa wobec obywatela oraz ochrony praw nabytych, nie ma charakteru absolutnego (zob. np. wyroki TK z: 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29 i 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11). W imię wartości doniosłych konstytucyjnie ustawodawca może wyjątkowo odstąpić od zasady stabilności decyzji administracyjnych, modyfikując je na niekorzyść jednostki, a nawet wygasić wynikające z nich prawa podmiotowe. Warunkiem koniecznym takiego zabiegu jest jednak działanie w celu urzeczywistnienia jakiejś normy konstytucyjnej, w sposób niearbitralny, oraz zagwarantowanie mechanizmów ochronnych podmiotom, których sytuacja uległa pogorszeniu. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie przekonuje teza, że dopiero wygaszenie wszystkich decyzji administracyjnych i poddanie wymogom nowej regulacji podmiotów posiadających dotychczas uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego pozwoliło na ograniczenie kręgu osób, które nie sprawują faktycznej opieki nad osobą niepełnosprawną, a zarazem korzystają ze świadczeń, przez co nadużywają środków publicznych. Jak już była o tym mowa, trudności w ustaleniu rzeczywistego sprawowania opieki i pielęgnowania osoby niepełnosprawnej nie mogą być wystarczającą przesłanką odstąpienia od konstytucyjnych zasad ochrony praw nabytych i zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa. Na ustawodawcy spoczywa obowiązek takiego ukształtowania przepisów, aby nie sprzyjały nadużyciom. Stosowanie rozwiązań, których zasadniczy walor polega na tym, że są względnie „łatwe” w użyciu, choć przerzucają ciężar wdrożenia ustawy na obywatela, nie może być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. W realiach tej sprawy – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – nie istniały podstawy konstytucyjne do wygaszania z mocy prawa wszystkich decyzji administracyjnych przyznających świadczenia pielęgnacyjne. Ustawodawca nie realizował w ten sposób żadnych racji konstytucyjnych, które powinny w tym wypadku mieć pierwszeństwo przed ochroną praw słusznie nabytych oraz zasadą lojalności państwa wobec obywatela.

Po szóste, niezależnie od powyższych ustaleń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżone przepisy naruszają zasadę zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa również z innego powodu. Jakkolwiek Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że bezpieczeństwo prawne jednostki może pozostawać w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego, to jednostka ma prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny (zob. wyroki TK z: 31 stycznia 1996 r., sygn. K 9/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 2; 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00; 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08). Z tej perspektywy należy negatywnie ocenić labilność legislacji dotyczącej przesłanek świadczenia pielęgnacyjnego. Ponieważ w demokratycznym państwie prawnym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowiącego przez nie prawa, ustawodawca, dokonując kolejnych zmian stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego, co znaczy, że pożądaną cechą systemu prawa jest stabilność rozwiązań, zwłaszcza wobec osób o ograniczonych możliwościach adaptacyjnych.

Zaskarżone przepisy nie zabezpieczyły w należyty sposób interesów osób, które w związku z pielęgnacją osoby niepełnosprawnej otrzymywały świadczenie pielęgnacyjne, i tym samym naruszyły ich bezpieczeństwo prawne (a w sposób pośredni również bezpieczeństwo osób niepełnosprawnych, przez odebranie wsparcia osobom opiekującym się nimi). Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd RPO, że „pułapka prawna” polega w tej sprawie na tym, że obywatel, opierając się na ustanowionych przez ustawodawcę przesłankach uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego i działając w zaufaniu do stabilności przepisów prawa, dokonał istotnych wyborów życiowych, nie podejmując pracy zarobkowej lub rezygnując z zatrudnienia, a następnie – w rezultacie

wygaśnięcia z mocy prawa decyzji uprawniającej do świadczenia pielęgnacyjnego i jednocześnie niespełniania nowych warunków przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, czy choćby specjalnego zasiłku opiekuńczego – utracił prawo do pobierania świadczenia i nie jest w stanie, ze względu na wcześniejszą rezygnację i trudną sytuację na rynku pracy, uzyskać ponownie zatrudnienia.

10. Jak wynika z art. 11 ust. 3 u.z.u.ś.r., decyzje o przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego na dotychczasowych zasadach wygasły 1 lipca 2013 r. z mocy prawa. W obowiązujących przepisach nie została przewidziana żadna procedura ani wskazany organ władzy publicznej właściwy do orzekania o ewentualnym „przywróceniu” prawa do tego świadczenia. Jest to o tyle naturalne, że skutki art. 11 ust. 3 u.z.u.ś.r. nastąpiły *ex lege* i nie były uzależnione od wydania aktów stosowania prawa czy przeprowadzenia postępowań w indywidualnych sprawach świadczeniobiorców. Zrealizowanie wyroku Trybunału będzie wymagało zmiany prawa. Sam wyrok Trybunału nie tworzy ani roszczeń o wypłatę utraconych korzyści za okres po 30 czerwca 2013 r., ani nie daje podstaw do ubiegania się o nowe świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy, które przewiduje obowiązująca ustawa o świadczeniach rodzinnych. Wynika to z tego, że – zgodnie z wnioskiem RPO – wyrok Trybunału dotyczył norm prawa intertemporalnego, które w dodatku zmaterializowały się już w dniu orzekania przez sąd konstytucyjny, a nie przepisów, które określały nowe przesłanki nabycia świadczeń. Na konsekwencje tej okoliczności Trybunał zwrócił uwagę już wcześniej, w części III, pkt 2 tego uzasadnienia.

Podsumowując, przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją wymaga interwencji ustawodawcy, który powinien wprowadzić stosowne korekty np. do ustawy o świadczeniach rodzinnych, w celu wyeliminowania niekonstytucyjności mającej źródło w art. 11 ust. 1 i 3 u.z.u.ś.r. Wraz z upływem czasu ta niekonstytucyjność będzie powodowała narastanie negatywnych następstw dla osób pozbawionych świadczeń pielęgnacyjnych, co powinno skłaniać podmioty dysponujące prawem inicjatywy ustawodawczej do podjęcia prac legislacyjnych bez zbędnej zwłoki.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

135

### WYROK

z dnia 10 grudnia 2013 r.

**Sygn. akt K 16/13\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

#### **Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Wróbel – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak  
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca  
Andrzej Rzepliński  
Piotr Tuleja,

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 10 grudnia 2013 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 94 ust. 5 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.), w części zawierającej słowa „spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1”, oraz art. 95 ust. 1 tej ustawy z art. 70 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

\* Sentencja została ogłoszona dnia 18 grudnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1588.

## o r z e k a:

**Art. 94 ust. 5 w związku z art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, 742 i 1544 oraz z 2013 r. poz. 675 i 829) w zakresie, w jakim uzależniają prawo niepublicznych szkół wyższych do dotacji ze środków publicznych od warunków ustalonych w rozporządzeniu, są niezgodne z art. 70 ust. 3 zdanie trzecie 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 świetle art. 94 ust. 5 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.; dalej: p.s.w.) uczelnia niepubliczna, spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1 tej ustawy, „może otrzymać” dotację przeznaczoną na pokrycie części opłat wnoszonych przez studentów studiów stacjonarnych oraz uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich oraz dotacje na dofinansowanie kosztów realizacji zadań wymienionych w art. 94 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 oraz 8-10 p.s.w. Art. 95 ust. 1 tej ustawy obliuguje zaś ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego (dalej: minister) do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków i trybu występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje, o których mowa w art. 94 tej ustawy, oraz sposobu kontroli ich wykorzystania, uwzględniając jakość kształcenia w uczelni, liczbę nauczycieli akademickich, dla których uczelnia jest podstawowym miejscem pracy, liczbę kształconych w uczelni studentów studiów stacjonarnych i uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich, zaangażowanie własnych środków w rozwój bazy materialnej uczelni oraz osiągnięcia uczelni w dotychczasowym kształceniu.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, RPO lub wnioskodawca) w piśmie z 24 kwietnia 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że:

- art. 94 ust. 5 p.s.w. (w części zawierającej słowa „spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1” p.s.w.) oraz
  - art. 95 ust. 1 p.s.w. (w całości)
- są niezgodne z art. 70 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Uzasadniając wskazany zakres zaskarżenia, wnioskodawca podkreślił, że zakwestionowane przez niego przepisy (choć umieszczone w odrębnych jednostkach redakcyjnych) stanowią jedną normę, ponieważ odwołują się nawzajem do swoich treści w taki sposób, że ich oddzielne stosowanie nie jest możliwe. Zwrócił także uwagę, że art. 94 ust. 5 p.s.w. budzi zastrzeżenia jedynie w zakresie wskazanym w *petitum* jego pisma. Podniósł równocześnie, iż nie kwestionuje art. 94 ust. 4 i 4a p.s.w.

2.2. Jeżeli zaś chodzi o *meritum* sprawy, to wnioskodawca stwierdził, że są możliwe dwie interpretacje zaskarżonych przepisów. Po pierwsze, można przyjąć, że przyznawanie dotacji uczelniom niepublicznym jest fakultatywne (a nie obligatoryjne). Oznaczałoby to, że ustawa wskazuje wprawdzie podmiot upoważniony do wydania aktu wykonawczego, przedmiot rozporządzenia i pewne wytyczne co do jego treści, pozostawia jednak do uznania ministra rzecz najważniejszą, a mianowicie to, czy dotacje w ogóle będą przyznane. Dzięki temu organ władzy wykonawczej, kierując się założeniami prowadzonej polityki, wybierałby z ustawy te przepisy, które zostaną zrealizowane, a każdy jego wybór (od pełnego finansowania po brak jakichkolwiek dotacji dla niepublicznych szkół wyższych) byłby zgodny z ustawą. Po drugie, można także dokonać prokonstytucyjnej interpretacji zaskarżonych przepisów, zakładając obligatoryjność ustanowienia wszystkich przewidzianych w ustawie dotacji oraz ustawowy obowiązek wydania rozporządzenia na podstawie art. 95 ust. 1 p.s.w. Obie wykładnie prowadzą – zdaniem wnioskodawcy – do uznania sprzeczności kwestionowanej regulacji z art. 70 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, w pierwszym wypadku sprzeczność ta byłaby jednak szczególnie rażąca.

W opinii Rzecznika, zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 70 ust. 3 Konstytucji, który wyraźnie zastrzega, że warunki udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych stanowią materię zarezerwowaną wyłącznie dla ustawy. Jego zdaniem, ze wskazanego wzorca kontroli wynika, że „żaden kluczowy element decydujący o warunkach przyznania szkołom niepublicznym finansowego wsparcia ze strony państwa nie może zostać przeniesiony do aktów normatywnych rangi podustawowej”. Art. 70 ust. 3 Konstytucji pełni funkcję gwarancyjną – unormowanie finansowania szkół niepublicznych w ustawie ma zapewnić przewidywalność (pewność i stałość) systemu wsparcia tych instytucji przez państwo. W świetle tego przepisu „w ustawie powinna się znaleźć podstawa prawna do udzielenia dotacji, a nie jedynie podstawa do uregulowania tej kwestii w aktach normatywnych rangi podustawowej”. Tymczasem „ustawa nie zawiera żadnych konkretnych, samodzielnych i możliwych do wyegzekwowania wymogów przyznawania dotacji”.

Niezgodność badanych przepisów z art. 92 ust. 1 Konstytucji polega zaś – zdaniem RPO – na tym, że przewidują one uregulowanie w rozporządzeniu kwestii zastrzeżonych dla ustawy i to na dodatek w sposób samoistny, co powoduje, że rozporządzenie zastępuje regulację ustawową (zamiast ją wykonywać). Minister ma prawo podejmowania decyzji o procedurze i wszystkich kryteriach przyznawania dotacji, ich wysokości oraz sposobie kontroli ich wykorzystywania. Zawarte w art. 95 ust. 1 p.s.w. wytyczne (np. „jakość kształcenia”) są ogólne i ocenne, ponadto nie można ich uznać za relewantne w wypadku wszystkich rodzajów dotacji (w opinii wnioskodawcy, np. poziom edukacji nie powinien mieć wpływu na dotacje na stypendia socjalne albo stypendia specjalne dla studentów niepełnosprawnych).

2.3. Analizując skutki ewentualnego negatywnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik podniósł, że po stwierdzeniu niekonstytucyjności art. 94 ust. 5 p.s.w. w zaskarżonym zakresie, przepis ten zyska brzmienie zbliżone do obecnej treści art. 94 ust. 4 i 4a p.s.w. i (podobnie jak one) będzie mógł obowiązywać pomimo braku art. 95 ust. 1 p.s.w.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 18 października 2013 r. w imieniu Sejmu wniósł o stwierdzenie, że:

- art. 94 ust. 5 p.s.w. w części zawierającej wyrażenie: „spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1” jest niezgodny z art. 70 ust. 3 i nie jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji;
- art. 95 ust. 1 p.s.w. w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje, o których mowa w art. 94 p.s.w., jest niezgodny z art. 70 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W jego opinii, postępowanie w pozostałym zakresie powinno być umorzony na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Marszałka Sejmu, art. 70 ust. 3 Konstytucji nie jest normatywnym źródłem prawa podmiotowego szkół niepublicznych do żądania określonej pomocy materialnej (konkretnego poziomu finansowania) ze strony państwa. Z tego przepisu nie wynika także obowiązek pokrywania przez państwo kosztów kształcenia studentów przez uczelnie niepubliczne, ponieważ w świetle Konstytucji obowiązek szkolny nie obejmuje edukacji wyższej. W rezultacie decyzja o finansowaniu niepublicznego szkolnictwa wyższego jest – w opinii Sejmu – rozstrzygnięciem politycznym, zarezerwowanym dla organów przedstawicielskich i powinno się ją oceniać w kategoriach realizacji określonej polityki państwa. Z art. 70 ust. 3 Konstytucji wynika natomiast nakaz precyzyjnego uregulowania w ustawie systemu finansowania szkolnictwa niepublicznego z budżetu państwa, w tym form i kryteriów przyznawania środków publicznych. Zaskarżone przepisy są niezgodne z tak rozumianym wzorcem kontroli. Przewidują one określenie materialnoprawnych przesłanek uzyskania dotacji podmiotowych i celowych w rozporządzeniu, podczas gdy otrzymanie tych środków powinno być uzależnione od spełnienia warunków ustawowych. Minister ma przy tym nie tylko kompetencje prawodawcze (do wydania rozporządzenia w sprawie warunków finansowania), lecz także wykonawcze – rozpatruje bowiem wnioski uczelni niepublicznych o przyznanie dotacji, co przekreśla funkcję gwarancyjną art. 70 ust. 3 Konstytucji.

Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 92 ust. 1 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli jedynie dla art. 95 ust. 1 p.s.w. w zakwestionowanym zakresie (drugi zaskarżony przepis, tj. art. 94 ust. 5 p.s.w., nie jest bowiem przepisem upoważniającym do wydania rozporządzenia). W jego opinii, art. 95 ust. 1 p.s.w. narusza określone w ustawie zasadniczej zasady związku funkcjonalno-materialnego ustawy i rozporządzenia, przyznając ministrowi pierwotną kompetencję prawodawczą do uregulowania w sposób samoistny warunków uzyskania dotacji przez szkoły niepubliczne. Deficyt ten nie może być skutecznie sanowany przez rozbudowane wytyczne, ograniczające swobodę rozporządzeniodawcy: w dalszym ciągu brak będzie bowiem regulacji ustawowych, które akt wykonawczy miałby uszczegóławiać i funkcjonalnie uzupełniać.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 18 września 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 94 ust. 5 p.s.w. w części zawierającej słowa: „spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1” oraz art. 95 ust. 1 p.s.w. są niezgodne z art. 70 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny podkreślił, że zawarty w art. 70 ust. 3 Konstytucji nakaz unormowania warunków udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych oznacza jednocześnie zakaz uregulowania tej materii w akcie niższego rzędu. Tymczasem art. 95 ust. 1 p.s.w. wprost nakazuje wydanie w tym zakresie rozporządzenia, a zawarta w nim delegacja ma charakter obligatoryjny, wobec czego minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego nie powinien uchylać się od jej wykonania. Natomiast art. 94 ust. 5 p.s.w. jedynie formalnie zawiera odesłanie do przepisu ustawowego, lecz w istocie odsyła do przepisów wykonawczych, co stanowi wadliwe zastosowanie techniki legislacyjnej odesłania. Równocześnie jednak Prokurator Generalny podkreślił, że nie ma podstaw do uznania niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 70 ust. 3 Konstytucji w zakresie trybu występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje oraz kontroli sposobu ich wykorzystania – delegacja ustawowa w tym obszarze (pod warunkiem jej zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji) mogłaby bowiem zostać wykonana w drodze rozporządzenia.

W kontekście art. 92 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny wskazał, że ani kwestionowane przepisy, ani inne regulacje zawarte w zaskarżonej ustawie nie zawierają wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, o którym mowa w art. 94 ust. 5 i art. 95 ust. 1 p.s.w. Na przykład wymieniona w art. 95 ust. 1 p.s.w. „jakość kształcenia w uczelni” nawiązuje do art. 48-53a p.s.w., regulujących tryb działania i zadania Polskiej Komisji Akredytacyjnej, jednakże nie wiadomo, jaka minimalna ocena w czterostopniowej przewidzianej w ustawie skali będzie uprawniać do ubiegania się o dotacje. Przesądza to o niezgodności badanych rozwiązań z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Oceniając skutki ewentualnego negatywnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny uznał – odmiennie niż wnioskodawca – że w takim wypadku art. 94 ust. 5 p.s.w. stanie się przepisem pustym, a dodatkowo w dalszym ciągu nie będzie określał warunków występowania o dotacje przez szkoły niepubliczne. Spowoduje to utrwalenie już istniejącej luki w systemie prawa i nadanie temu przepisowi treści sprzecznej z wolą ustawodawcy konstytucyjnego, nakazującego unormowanie omawianej materii w ustawie. Wobec tego wskazane jest odroczenie utraty mocy obowiązującej tej regulacji na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji.

5. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej: Minister) przedstawił swoje stanowisko w pismach z 17 września 2013 r., 4 listopada 2013 r. i 6 grudnia 2013 r.

5.1. W pierwszym z nich podkreślił, że art. 70 ust. 3 ustawy zasadniczej nie nakazuje władzom publicznym finansowania działalności szkół niepublicznych na takich samych zasadach jak placówek publicznych. Konstytucja nie nakłada również obowiązku całkowitego finansowania z budżetu państwa kosztów kształcenia w szkołach niepublicznych. Dodatkowo poziom finansowania szkolnictwa wyższego z budżetu państwa, ustalany w ustawach budżetowych w ostatnich latach, nie zapewniał dodatkowych środków finansowych na rozszerzenie zakresu dotowania uczelni niepublicznych.

Zdaniem Ministra, upoważnienie ustawowe zawarte w art. 95 ust. 1 p.s.w. w aktualnie obowiązującym brzmieniu „nie jest możliwe do wykonania”, ponieważ – w kontekście art. 94 ust. 5 ustawy – „wiązałoby się z kilkukrotnym regulowaniem tych samych kwestii, prowadzącym do podwójnego finansowania tych samych celów i zadań”, m.in. podwójnego finansowania studiów doktoranckich i kształcenia studentów studiów stacjonarnych oraz trzykrotnego finansowania kształcenia uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich. Byłoby to „sprzeczne z celem ustawy i zasadą racjonalnego ustawodawcy, a ponadto mogłoby wręcz stanowić nieuzasadnione uprzywilejowanie uczelni niepublicznych”. Ponadto wskazana w art. 94 ust. 5 pkt 2 p.s.w. możliwość przekazania dotacji na zadania wymienione w art. 94 ust. 1 pkt 2, 4 i 5 p.s.w. nie może być zrealizowana, gdyż – zgodnie z definicjami zawartymi w art. 2 ustawy – uczelnią wojskową, artystyczną oraz morską może być wyłącznie uczelnia państwa.

W jego opinii, w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 95 ust. 1 p.s.w. kwestia dofinansowania uczelni niepublicznych „nie mogłaby być uregulowana w sposób odmienny niż w art. 94b ust. 1 pkt 4 ustawy. Dlatego też wykonanie tego upoważnienia w innym miejscu przepisów omawianej ustawy oznacza, że cel delegacji ustawowej do wydania tego rozporządzenia został przez ustawodawcę zrealizowany”.

Dodatkowo Minister podniósł, że w rządowym projekcie ustawy z 16 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (skierowanym do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych) zaproponował:

- uchylenie w całości art. 94 ust. 5 p.s.w.;
- nadanie art. 95 p.s.w. następującego brzmienia: „1. Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego określi, w drodze rozporządzenia, sposób podziału i tryb przekazywania uczelniom niepublicznym dotacji, o której mowa w art. 94b ust. 1 pkt 4, biorąc pod uwagę liczbę uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich, wyniki

oceny kształcenia dokonanej przez Komisję, mając na względzie wzmocnienie jakości kształcenia w uczelni niepublicznej. 2. Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, przyznając dotacje, o których mowa w art. 94 ust. 1, 4 i 4a, określa ich wysokość i przeznaczenie. Dotacje, o których mowa w art. 94 ust. 3, przyznaje właściwy minister, określając ich wysokość i przeznaczenie”.

Konkludując, Minister wskazał, że brak rozporządzenia wydanego na podstawie art. 95 ust. 1 p.s.w. nie stanowi przeszkody w ubieganiu się przez uczelnie niepubliczne o środki budżetowe na podstawie innych przepisów. Jego zdaniem, obecnie istniejące „formy udzielania pomocy finansowej uczelniom niepublicznym pozwalają wspomóc – odpowiednio do środków budżetowych postawionych do dyspozycji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego oraz do spraw nauki – w sposób wystarczający rozwój i funkcjonowanie uczelni niepublicznych”. Zaskarżone przepisy nie naruszają więc Konstytucji.

W załączeniu Minister przedstawił informację na temat liczby studentów i doktorantów w uczelniach niepublicznych oraz wysokości dotacji otrzymywanych przez te placówki w latach 2011-2013. Wynika z nich m.in., że na przykład w 2012 r. uczelnie niepubliczne (bez uczelni prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe) kształciły ok. 440 tys. studentów i na swoją działalność uzyskały dotacje z budżetu państwa w wysokości ok. 340 tys. zł. Dane te zostały uszczegółowione na wniosek Trybunału Konstytucyjnego w piśmie z 4 listopada 2013 r.

5.2. W piśmie z 6 grudnia 2013 r. pełnomocnicy Ministra wnieśli o stwierdzenie, że:

– art. 94 ust. 5 p.s.w. w części zawierającej wyrażenie: „spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1” nie jest niezgodny z art. 70 ust. 3 (ewentualnie: jest zgodny z art. 70 ust. 3) i nie jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji;

– art. 95 ust. 1 p.s.w. jest zgodny z art. 70 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu tego pisma stwierdzono m.in., że: „zarówno wnioskodawca w tej sprawie jak i wszyscy uczestnicy postępowania, dość gładko utożsamiają konieczność ustawowej regulacji udziału władz publicznych w finansowaniu uczelni niepublicznych z koniecznością ustawowego określenia warunków tego finansowania”. W opinii pełnomocników Ministra, art. 70 ust. 3 Konstytucji „nie zawiera nakazu normowania ustawą ani «zakresu» ani «warunków» ani «sposobu» czy też «trybu» finansowania uczelni niepublicznych (...), a jedynie obowiązek określenia przez ustawę warunków udziału władz publicznych w finansowaniu tej działalności”. Zaskarżona ustawa realizuje ten nakaz ustawodawcy w wystarczającym stopniu.

6. Prezes Polskiej Akademii Nauk (dalej: PAN) w piśmie z 28 października 2013 r. przedstawił – na wniosek Trybunału Konstytucyjnego – opinię w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że:

– art. 94 ust. 5 p.s.w. w części zawierającej słowa: „spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1” jest niezgodny z art. 70 ust. 3 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji;

– art. 95 ust. 1 p.s.w. jest niezgodny z art. 70 ust. 3 Konstytucji i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Prezes PAN podkreślił, że art. 94 ust. 5 p.s.w. reguluje sposób finansowania szkół niepublicznych i przeznaczenie przydzielonych dotacji, ale zawarte w nim unormowanie nie jest kompletne, ponieważ przesłanki (warunki) otrzymania środków określa rozporządzenie. W rezultacie o otrzymaniu lub nieotrzymaniu dotacji decyduje samodzielnie minister, co jest niezgodne z art. 70 ust. 3 Konstytucji. Nie ma natomiast podstaw do stwierdzenia sprzeczności art. 94 ust. 5 p.s.w. z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ wzorzec ten nie dotyczy przepisów odsyłających.

Dokonując oceny art. 95 ust. 1 p.s.w., Prezes PAN zastrzegł, że – w jego opinii – wnioskodawca nie kwestionuje brzmienia czy sposobu sformułowania upoważnienia ustawowego, lecz samą możliwość uchwalenia przepisu zawierającego upoważnienie do wydania rozporządzenia w zakresie wskazanym w art. 70 ust. 3 Konstytucji. Uważa on, że zaskarżona regulacja nie pozwala na spełnienie przez ministra wymogów stawianych przez wspomniany wzorzec kontroli, ponieważ obliuguje go do samodzielnego uregulowania w rozporządzeniu istotnego zakresu materii zastrzeżonej dla ustawy. Na skutek użytych w art. 95 ust. 1 p.s.w. słów „warunki” i „tryb” przepis ten nie zawiera wystarczająco doprecyzowanego określenia przedmiotu rozporządzenia, a ustawa nie zawiera regulacji, które minister mógłby wykonać lub uszczegółwić.

7. Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego w piśmie z 31 października 2013 r. przedstawiła – na wniosek Trybunału Konstytucyjnego – opinię w sprawie, stwierdzając, że wątpliwości wnioskodawcy wobec zaskarżonych przepisów są uzasadnione, a brak właściwego uregulowania kwestii finansowania uczelni niepublicznych jest „istotną ułomnością systemu szkolnictwa wyższego w Polsce”. W załączeniu nadesłała wykonaną na swoje zlecenie ekspertyzę prawną autorstwa dr Agnieszki Bień-Kacały z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, deklarując, że w pełni podziela zawarte w niej stwierdzenia.



We wspomnianej ekspertyzie podkreślono, że w niniejszej sprawie pojawiają się dwa odmienne problemy konstytucyjne: naruszenie zasady wyłączności ustawowej oraz poprawność upoważnienia ustawowego do wydania aktu wykonawczego. Występuje między nimi istotna zależność: w sytuacji ustalenia, że warunki występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje ze środków budżetowych mogą być unormowane tylko w ustawie, sam sposób ujęcia upoważnienia ustawowego przestaje być istotny, ponieważ nie może ono w ogóle zostać sformułowane.

W kontekście art. 70 ust. 3 Konstytucji wskazano, że z przepisu tego wynika nakaz udziału władz publicznych w finansowaniu szkolnictwa niepublicznego, podczas gdy sam poziom finansowania został pozostawiony uznaniu ustawodawcy. Ustawodawca powinien uwzględnić – z jednej strony – potrzebę zachowania równowagi budżetu państwa, a z drugiej – zakaz naruszania istoty instytucji wskazanej w art. 70 ust. 3 Konstytucji. Tymczasem po szesnastu latach obowiązywania tego przepisu nie doszło do jego całkowitego tzw. ustawodawczego wejścia w życie. Ustawodawca wykonał regulację konstytucyjną tylko w formalny sposób, ponieważ – wobec deficytów ustawy i niewydania rozporządzenia – szkoły niepubliczne nie mogą skorzystać z instytucji zapowiedzianej w Konstytucji. „Przyjęte rozwiązanie jest dysfunkcyjne, a ustawodawca jest nieuczciwy względem adresatów normy. Konstatacja ta dotyczy także rozporządzeniodawcy, który nie wywiązał się ze swojej obligatoryjnej kompetencji”.

Dodatkowo w opinii zauważono, że „ustawowy sposób ukształtowania sytuacji prawnej uczelni niepublicznych powoduje nieuzasadnioną dysproporcję i nierównorzędność pozycji szkół publicznych i niepublicznych”, co może budzić zastrzeżenia m.in. w kontekście zasady pomocniczości.

W konkluzji opinii zawarty jest wniosek o niezgodności art. 94 ust. 5 p.s.w. w części zawierającej słowa: „spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1” i art. 95 ust. 1 p.s.w. z art. 70 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz aprobata dla (postulowanego przez Prokuratora Generalnego) odroczenia wejścia w życie ewentualnego negatywnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

## II

Na rozprawę 10 grudnia 2013 r. stawili się uczestnicy postępowania, Przewodniczący Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego (osobiście) oraz pełnomocnicy Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Podtrzymali oni stanowiska wyrażone na piśmie, a ponadto udzielili odpowiedzi na pytania sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Przedstawiciel wnioskodawcy wyjaśnił, że Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydował się wskazać jako wzorzec kontroli art. 70 ust. 3 Konstytucji w całości ze względu na gwarancyjną funkcję tego przepisu, niemniej w niniejszej sprawie najważniejsze znaczenie ma zdanie trzecie tego przepisu. Podtrzymał również wniosek o uwzględnienie w niniejszej sprawie jako merytorycznego wzorca kontroli także art. 92 ust. 1 Konstytucji. Odnosząc się zaś do wniosku o odroczenie utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów w wypadku stwierdzenia ich niekonstytucyjności, przedstawiciel wnioskodawcy stwierdził, że nie zasługuje on na uwzględnienie, ponieważ wejście w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie będzie powodowało żadnej „wtórnej” niekonstytucyjności. Podobne stanowisko odnośnie tego wniosku przedstawił przedstawiciel Sejmu.

Pełnomocnicy Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oświadczyli, że istnieją dwa powody niewydania rozporządzenia na podstawie zaskarżonych przepisów: dostępność innych źródeł finansowania oraz ograniczone środki budżetowe. Równocześnie przyznali, że zaskarżone przepisy nie były podstawą uzyskiwania jakichkolwiek dotacji przez uczelnie niepubliczne. Luki ten nie wypełniają inne regulacje, które umożliwiają uzyskanie środków przede wszystkim na działania proakcyjne i badawcze (a nie – działalność dydaktyczną czy inne cele wskazane w kwestionowanych unormowaniach). Pełnomocnicy oświadczyli również, że niewydanie rozporządzenia na podstawie zaskarżonych przepisów nie było powodem żadnych interwencji przedstawicieli niepublicznych szkół wyższych u Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Przewodniczący Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego stwierdził, że postulaty należytego uregulowania zasad otrzymywania dotacji ze środków publicznych (w tym wydania rozporządzenia na podstawie zaskarżonych przepisów) były od lat kierowane do odpowiednich ministrów (zarówno w formie pisemnych wystąpień rektorów szkół wyższych lub ich organizacji, jak i ustnie podczas spotkań w resorcie). Podkreślił, że pilne uregulowanie tej kwestii leży przede wszystkim w interesie studentów, którzy powinni mieć zapewnione zasady sprawiedliwego dostępu do wybranych przez siebie szkół wyższych.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i wzorce kontroli.

1.1. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zakres zaskarżenia wskazany we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO, Rzecznik lub wnioskodawca) wymaga korekty.

1.2. Wnioskodawca kwestionuje dwa przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.; dalej: prawo o szkolnictwie wyższym albo p.s.w.), które – jego zdaniem – tworzą jedną normę prawną:

– art. 95 ust. 1 p.s.w., formułujący upoważnienie ustawowe do uregulowania przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego (dalej: minister) warunków i trybu występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje, o których mowa w art. 94 ust. 5 p.s.w., w rozporządzeniu – w całości;

– art. 94 ust. 5 p.s.w., nakazujący stosowanie rozwiązań ustalonych przez ministra (w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 95 ust. 1 p.s.w.) podczas udzielania szkołom niepublicznym dotacji wymienionych w tym przepisie – w części.

Porównanie tak wskazanego przedmiotu zaskarżenia z uzasadnieniem wniosku prowadzi do następujących konkluzji:

Po pierwsze, Rzecznik w sposób adekwatny do stawianych zarzutów wskazał, że kwestionuje art. 94 ust. 5 p.s.w. jedynie w części nakazującej udzielanie dotacji zgodnie z zasadami przewidzianymi w rozporządzeniu, wydanym na podstawie art. 95 ust. 1 p.s.w. Skoro jego zastrzeżenia dotyczą wyłącznie formy regulacji niektórych dotacji dla uczelni niepublicznych (w rozporządzeniu zamiast w ustawie), nie ma podstaw do badania w ramach niniejszego postępowania innych aspektów tych świadczeń, wynikających ze wskazanej regulacji (np. rodzajów dotacji dostępnych dla niepublicznych szkół wyższych).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, analogiczne zastrzeżenie należy poczynić w stosunku do drugiego kwestionowanego przepisu, tj. art. 95 ust. 1 p.s.w. Także to unormowanie jest bowiem podważane przez Rzecznika jedynie z powodu nakazu zastosowania nieprawidłowej formy legislacyjnej (rozporządzenie zamiast ustawy). Wniosek nie zawiera natomiast oceny szczegółowych elementów upoważnienia ustawowego (na marginesie wskazanego wyżej głównego zarzutu sygnalizowana jest tylko ich ogólnikowość i brak związku z niektórymi rodzajami dotacji), zawartego w art. 95 ust. 1 p.s.w. – jako całość jest bowiem ono uznane za niedopuszczalne z powodu naruszenia zasady wyłączności ustawowej. Wobec braku odpowiedniego uzasadnienia wniosku, inne aspekty art. 95 ust. 1 p.s.w. (np. podmiot upoważniony do wydania rozporządzenia czy kompletność wytycznych) nie mogą być przedmiotem oceny w ramach niniejszej sprawy. Postępowanie w tym zakresie należy więc umorzyć 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.

Po drugie, nie można podzielić poglądu Rzecznika na temat relacji między wskazanymi przepisami.

Nie wydaje się, aby obydwie przepisy były konieczne dla rekonstrukcji kwestionowanej normy prawnej. Rzeczywiście art. 94 ust. 5 i art. 95 ust. 1 p.s.w. wzajemnie do siebie odsyłają i są ze sobą powiązane treściowo, lecz równocześnie każdy z nich samodzielnie wyraża ten sam zamysł ustawodawcy – że warunki i tryb występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje wskazane w art. 94 ust. 5 p.s.w. mają być określone w rozporządzeniu. Został on powtórzony w dwóch jednostkach redakcyjnych jedynie z powodu przyjętej przez ustawodawcę techniki legislacyjnej (wyodrębnienia przepisów adresowanych do uczelni niepublicznych, przewidujących prawo do uzyskania dotacji, od przepisów skierowanych do ministra, nakazujących mu unormowanie szczegółowych zasad przyznawania tych świadczeń).

Dodatkowo – w opinii Trybunału Konstytucyjnego – zaskarżone przepisy nie są równorzędne. Należy przyjąć, że podstawowym źródłem zastrzeżeń wnioskodawcy jest art. 94 ust. 5 p.s.w. Gdyby bowiem regulacja ta nie nakazywała przyznawania dotacji na zasadach wskazanych w rozporządzeniu, nie powstałaby konieczność zawarcia w ustawie upoważnienia do wydania odpowiedniego aktu wykonawczego (tj. art. 95 ust. 1 p.s.w.). Wobec tego przedmiotem kontroli powinien być art. 94 ust. 5 p.s.w. w związku z wykonawczym wobec niego art. 95 ust. 1 p.s.w. (w zakresie ustalonym wyżej).

Z uwagi na skutki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (konieczność pozostawienia w ustawie lub usunięcia z ustawy obydwu zaskarżonych regulacji, które są ze sobą ściśle powiązane), zasadna jest kontrola obydwu tych przepisów łącznie (a więc sentencja w formule „są zgodne/niezgodne”, a nie – co jest typowe dla tak sformułowanego przedmiotu kontroli – „jest zgodny/niezgodny”).

1.3. Jako wzorce kontroli obydwu zaskarżonych przepisów Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał art. 70 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wymaga to pewnego uściślenia.

Po pierwsze, należy zawęzić zakres zastosowania w niniejszej sprawie art. 70 ust. 3 Konstytucji do zdania trzeciego tego przepisu. To właśnie w tej jednostce redakcyjnej zawarta jest bowiem zasada ustawowej regulacji warunków udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych, korespondująca z zarzutami wnioskodawcy. Rzecznik nie podważa natomiast konstytucyjności kwestionowanych regulacji z uwagi na wolność wyboru rodzaju szkoły (art. 70 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji) czy zakładania szkół (art. 70 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji). Wobec braku jakiegokolwiek uzasadnienia wątpliwości na tle tych przepisów, postępowanie w tym zakresie należy umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Po drugie, należy określić relacje między wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli oraz ocenić ich adekwatność do zarzutów stawianych zaskarżonym regulacjom.

Uzasadnienie wniosku nie pozostawia wątpliwości, że istota problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie sprowadza się do oceny, czy (i ewentualnie – w jakim zakresie) dopuszczalne jest normowanie zasad otrzymywania dotacji przez szkoły niepubliczne w akcie rangi podustawowej (rozporządzeniu). Zastrzeżeniom tym odpowiada więc w sposób oczywisty art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji, podkreślający konieczność ustawowej formy regulacji warunków udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych – adekwatność tego wzorca kontroli nie budzi więc zastrzeżeń.

Trudniejsza jest natomiast ocena zasadności powołania w niniejszej sprawie art. 92 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „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”.

Z jednej strony, skoro przepis ten wskazuje zasady wydawania rozporządzeń, *a priori* zakłada więc, że w danym obszarze dopuszczalne jest stanowienie aktów wykonawczych (nie obowiązuje w nim zasada absolutnej wyłączności ustawy). W takim ujęciu, niedopuszczalne (bo prowadzące do wewnętrznej sprzeczności) byłoby równoczesne formułowanie zarzutów na tle art. 70 ust. 3 zdanie trzecie i art. 92 ust. 1 Konstytucji, zakres stosowania tych przepisów byłby bowiem rozłączny (pierwszy z nich byłby właściwy tylko w sytuacji zakazu regulacji danej materii w aktach wykonawczych, a drugi – tylko gdyby wydawanie rozporządzeń było co do zasady dopuszczalne, a sporny był tylko właściwy podział materii między ustawę i akt wykonawczy).

Z drugiej strony, w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano, że upoważnienie ustawowe w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji musi spełniać pewne wymogi materialnoprawne. W szczególności podkreślano, że choć sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy, to należy badać, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne oraz czy sposób ich zredagowania „pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie były regulowane w całości w ustawie” (wyrok z 16 lipca 2009 r., sygn. K 36/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 111; teza powtórzona m.in. w wyrokach z: 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; 17 października 2000 r., sygn. K 16/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 253; 2 lipca 2003 r., sygn. P 27/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 59; 19 maja 2009 r., sygn. K 47/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 68; 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29).

Trybunał Konstytucyjny na potrzeby niniejszej sprawy przyjmuje, że art. 92 ust. 1 Konstytucji może być adekwatnym wzorcem kontroli zarzutów naruszenia zasady wyłączności ustawy, jednak jest to konieczne tylko w sytuacjach, gdy w piśmie inicjującym postępowanie nie wskazano bardziej szczegółowych wzorców kontroli, z których zasada ta wynika (por. np. ze sfery prawa do edukacji wyroki z: 24 września 2013 r., sygn. K 35/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 94 – dotyczący uregulowania w rozporządzeniu m.in. zasad oceniania i promowania uczniów oraz 8 stycznia 2013 r., sygn. K 38/12, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 1 – dotyczący uregulowania w rozporządzeniu zasad naboru do szkół i przedszkoli). Takie ukształtowanie relacji między wzorcami kontroli odpowiada utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którą orzeczenie merytoryczne powinno dotyczyć tylko wzorca bardziej szczegółowego, ściślej wiążącego się ze stawianymi zarzutami (por. analiza tej zasady w wyroku z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123).

Biorąc pod uwagę, że wnioskodawca nie wywodzi z art. 92 ust. 1 Konstytucji żadnych treści wykraczających poza materię unormowaną w art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji, postępowanie co do zbadania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 92 ust. 1 Konstytucji należy umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wydania wyroku.

1.4. Reasumując, przedmiotem merytorycznej kontroli w niniejszej sprawie może być zgodność art. 94 ust. 5 w związku z art. 95 ust. 1 p.s.w. w zakresie, w jakim uzależniają prawo niepublicznych szkół wyższych do dotacji

ze środków publicznych od warunków uregulowanych w rozporządzeniu, z art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji. Postępowanie w pozostałym zakresie należy natomiast umorzyć z przyczyn wskazanych szczegółowo wyżej.

## 2. Finansowanie niepublicznych szkół wyższych ze środków publicznych – uwagi ogólne.

2.1. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, przed przystąpieniem do szczegółowej analizy konstytucyjności zaskarżonych przepisów, konieczne jest przedstawienie ich kontekstu normatywnego i faktycznego.

2.2. Prawo o szkolnictwie wyższym wyróżnia dwa rodzaje uczelni (szkół prowadzących studia wyższe):

– uczelnie publiczne (utworzone przez państwo reprezentowane przez właściwy organ władzy lub administracji publicznej) oraz

– uczelnie niepubliczne (utworzone przez osobę fizyczną albo osobę prawną niebędącą państwową ani samorządową osobą prawną – tzw. założycieli – por. art. 2 ust. 1 pkt 1-4 p.s.w.).

Ustawy tej nie stosuje się do szkół wyższych i wyższych seminariów duchownych prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe, z wyjątkiem Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego (por. art. 1 ust. 2 p.s.w.), zaliczanych w doktrynie do uczelni niepublicznych.

Omawiana ustawa określa m.in. zasady finansowania działalności uczelni (zwłaszcza działalności edukacyjnej, bo pokrywanie kosztów badań naukowych ze środków publicznych jest obecnie regulowane przede wszystkim w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki, Dz. U. Nr 96, poz. 615, ze zm.; dalej: ustawa o finansowaniu nauki – por. art. 97 p.s.w.).

Rozwiązania szczegółowe w tym zakresie są także zawarte w aktach wykonawczych, m.in.:

– rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 lipca 2011 r. w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych oraz jednostek naukowych na pomoc materialną dla studentów i doktorantów (Dz. U. Nr 160, poz. 957; dalej: rozporządzenie socjalne z 2011 r.) – wydanym na podstawie art. 96 ust. 1 pkt 2 p.s.w. (było ono poprzedzone rozporządzeniami z 2007 r. i 2008 r.);

– rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 21 października 2011 r. w sprawie sposobu podziału i trybu przekazywania podmiotowej dotacji na dofinansowanie zadań projakościowych z budżetu państwa (Dz. U. Nr 251, poz. 1508, ze zm.; dalej: rozporządzenie projakościowe z 2011 r.) – wydanym na podstawie art. 96a p.s.w. (akt ten nie miał wcześniejszego odpowiednika);

– rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 lutego 2012 r. w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 202, ze zm.; dalej: rozporządzenie ogólne z 2012 r.) – wydanym na podstawie art. 96 ust. 2 p.s.w. (było ono poprzedzone rozporządzeniami z 2007 r. i 2008 r.).

Ponadto wysokość niektórych opłat wskazanych w ustawie jest regulowana decyzjami organów poszczególnych uczelni (por. np. art. 98 ust. 2a oraz art. 99 ust. 2, 3 i 4 p.s.w.).

2.2.1. Działalność dydaktyczna i naukowa uczelni publicznych (zwanych wcześniej „państwowymi”) zawsze była finansowana przede wszystkim z budżetu państwa. To źródło finansowania zostało wymienione jako pierwsze już w art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385, ze zm.; dalej: ustawa o szkolnictwie wyższym z 1990 r. lub u.s.w. z 1990 r.). Podobnie kwestię tę rozstrzygnięto w obecnie obowiązującej ustawie. Zgodnie z art. 92 ust. 1 p.s.w., działalność uczelni publicznych jest finansowana z dotacji z budżetu państwa na zadania ustawowo określone (obowiązkowo) oraz może być finansowana z przychodów własnych (fakultatywnie).

W obecnym stanie prawnym uczelnie publiczne otrzymują dotacje m.in. na:

– kształcenie studentów studiów stacjonarnych (z pewnym wyjątkami – por. art. 94 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 99 ust. 1a i art. 99 ust. 1 pkt 1a p.s.w.);

– utrzymanie uczelni (np. na remonty – por. art. 94 ust. 1 pkt 1 p.s.w.);

– bezzwrotną pomoc materialną dla studentów i doktorantów (m.in. stypendia socjalne oraz rektorskie i ministerialne – por. art. 94 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 173 ust. 1 i art. 199 ust. 1 p.s.w.);

– dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji (por. art. 94 ust. 1 pkt 10 p.s.w.);

– stwarzanie niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia (por. art. 94 ust. 1 pkt 11 p.s.w.);

– dofinansowanie działań projakościowych, m.in. przez zwiększanie wynagrodzeń dla pracowników oraz specjalne stypendia naukowe dla studentów i doktorantów uczelni o statusie Krajowego Naukowego Ośrodka Wiodącego (tj. prowadzących badania naukowe „na najwyższym poziomie w określonej dziedzinie nauki, powiązane z prowadzonymi studiami doktoranckimi o najwyższej jakości”, wyłonionych w drodze konkursu – por. art. 94a i art. 94b p.s.w.);

oraz inne środki finansowe z budżetu państwa oraz z budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków (art. 94 ust. 6 p.s.w.).

Powyższe dotacje przybierają formę najczęściej dotacji podmiotowych (dotacją celową jest jedynie dotacja, o której mowa w art. 94 ust. 1 pkt 10 – por. art. 94c p.s.w.)

W świetle art. 98 p.s.w. innymi przychodami uczelni publicznych mogą być m.in.:

- środki z budżetu państwa uzyskane na podstawie ustawy o finansowaniu nauki;
- opłaty za świadczone usługi edukacyjne, opłaty za rekrutację na studia i wydanie dyplomu;
- dochody uzyskiwane z usług, opłat licencyjnych i działalności kulturalnej;
- przychody z działalności gospodarczej, udziałów i odsetek, sprzedaży, najmu albo dzierżawy mienia;
- przychody z tytułu darowizn, dziedziczenia, zapisów oraz ofiarności publicznej;
- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi (w praktyce chodzi w szczególności o środki pochodzące z Unii Europejskiej, np. Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”).

Uczelnia publiczna może pokrywać koszty swojej działalności, zobowiązania oraz wydatki na rozwój i inne potrzeby wyłącznie ze źródeł wskazanych w ustawie (por. art. 100 w związku z art. 98 ust. 1 p.s.w.).

2.2.2. Finansowanie działalności naukowej i dydaktycznej uczelni niepublicznych jest pozostawione co do zasady uznaniu ich założycieli. Prawnie regulowane są jedynie zasady sprawozdawczości oraz możliwości uzyskania środków publicznych.

Dofinansowanie działalności uczelni niepublicznych (zwanych wówczas „niepaństwowymi”) ze środków publicznych było przewidziane już w ustawie o szkolnictwie wyższym z 1990 r. (por. art. 25 w związku z art. 24 u.s.w. z 1990 r.). Jednostki te mogły co do zasady ubiegać się o takie same dotacje jak uczelnie „państwowe”, na warunkach i w trybie wskazanym w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego (por. art. 25 ust. 2 u.s.w. z 1990 r., w brzmieniu nadanym 30 marca 2001 r. przez art. 32 pkt 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 120, poz. 1268). Pod rządami tej ustawy wydano dwa takie akty wykonawcze, dotyczące wyłącznie uczelni „niepaństwowych”:

- rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 4 kwietnia 2003 r. w sprawie warunków i trybu występowania uczelni niepaństwowej o dotacje z budżetu państwa (Dz. U. Nr 62, poz. 558, które weszło w życie 29 kwietnia 2003 r. i obowiązywało do 30 sierpnia 2005 r.);

- rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 sierpnia 2005 r. w sprawie warunków i trybu występowania uczelni niepaństwowej o dotacje z budżetu państwa (Dz. U. Nr 166, poz. 1386, które weszło w życie 31 sierpnia 2005 r. i obowiązywało do 31 grudnia 2006 r.).

W obecnym stanie prawnym budżetowe źródła pokrywania działalności dydaktycznej i naukowej uczelni niepublicznych są uregulowane w tych samych aktach prawnych co finanse uczelni publicznych, tj. przede wszystkim w prawie o szkolnictwie wyższym, ustawie o finansowaniu nauki oraz odpowiednich aktach wykonawczych.

Uczelnie niepubliczne obowiązkowo otrzymują dotacje ze środków publicznych jedynie na trzy cele:

- bezwrotną pomoc materialną dla studentów i doktorantów (por. art. 94 ust. 4 p.s.w. – funkcjonujący w prawie o szkolnictwie wyższym w niezmienionej formie od wejścia w życie tej ustawy, tj. od 1 września 2005 r. – w związku z art. 173 ust. 1 i art. 199 ust. 1 p.s.w. oraz rozporządzenie socjalne z 2011 r.);

- stwarzanie niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia (por. art. 94 ust. 4a p.s.w., który wszedł w życie 1 stycznia 2012 r. na mocy art. 1 pkt 70 lit. c ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 84, poz. 455, dalej: nowela z 2011 r., oraz § 10 i załącznik nr 11 do rozporządzenia ogólnego z 2012 r.);

- dotacje projakościowe na kształcenie doktorantów w uczelniach niepublicznych (por. art. 94b ust. 1 pkt 4 p.s.w., który został dodany do tej ustawy na mocy art. 1 pkt 71 noweli z 2011 r. i wszedł w życie 1 stycznia 2012 r., oraz § 6 i załącznik nr 4 do rozporządzenia projakościowego z 2011 r.; należy zwrócić uwagę, że kształcenie doktorantów w uczelniach publicznych jest finansowane z obowiązkowej dotacji podmiotowej, przyznawanej na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 1 p.s.w.).

Ponadto mogą one (lecz nie muszą) otrzymać także ze środków publicznych:

- dotację przeznaczoną na pokrycie części opłat wnoszonych przez studentów studiów stacjonarnych oraz uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich na zasadach określonych w rozporządzeniu ministra wydanym na podstawie art. 95 ust. 1 p.s.w. (możliwość ta teoretycznie istniała na mocy art. 94 ust. 5 pkt 1 p.s.w. od wejścia w życie tej ustawy, tj. od 1 września 2005 r., lecz – ze względu na niewydanie przez ministra odpowiedniego rozporządzenia – nigdy nie była możliwa do wyegzekwowania);

- dotację na dofinansowanie kosztów realizacji zadań wymienionych w art. 94 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 oraz 8-10 p.s.w., tj. niektórych zadań (m.in. kształcenia studentów i doktorantów, utrzymania uczelni oraz realizacji

inwestycji) finansowanych w wypadku uczelni publicznych z obowiązkowych dotacji ze środków publicznych, na zasadach określonych w rozporządzeniu ministra wydanym na podstawie art. 95 ust. 1 p.s.w. (także w tym wypadku możliwość otrzymania dotacji przewidywał art. 94 ust. 5 pkt 2 p.s.w. obowiązujący od 1 września 2005 r., lecz przepis ten – wobec niewydania przewidzianego w nim rozporządzenia – miał znaczenie wyłącznie deklaratywne);

– dofinansowanie działań projakościowych, co do zasady według takich samych reguł jak uczelnie publiczne, czyli m.in. pod warunkiem wygrania odpowiedniego konkursu (art. 94b p.s.w., przewidujący dofinansowywanie działań projakościowych, nie różnicuje warunków uzyskania dotacji w zależności od statusu podmiotu – ze wspomnianym wyjątkiem dotacji projakościowej na kształcenie doktorantów, uregulowanej w art. 94b ust. 1 pkt 4 p.s.w., którą należy uznać za obligatoryjne źródło finansowania);

– inne środki finansowe z budżetu państwa oraz z budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków – fakultatywnie, na takich samych zasadach jak uczelnie publiczne (art. 94 ust. 6 p.s.w. nie różnicuje warunków uzyskania tych przychodów w zależności od statusu podmiotu);

– środki z ustawy o finansowaniu nauki (na takich samych zasadach jak uczelnie publiczne; art. 97 p.s.w., odsyłający w tym zakresie do ustawy o finansowaniu nauki, nie zastrzega dostępu do tych środków tylko dla szkół publicznych);

– środki pochodzące ze źródeł zagranicznych (zwłaszcza z Unii Europejskiej, w tym wspomnianego Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” – prawo o szkolnictwie wyższym nie zawiera wprawdzie odpowiednika art. 98 ust. 1 pkt 11 p.s.w., stanowiącego podstawę do ubiegania się o tego typu środki przez uczelnie publiczne, lecz możliwość ta wynika bezpośrednio z przepisów regulujących poszczególne programy lub fundusze).

Wszystkie powyższe potencjalne źródła finansowania mają charakter fakultatywny – uczelnie niepubliczne nie mają żadnej gwarancji otrzymania jakichkolwiek kwot. Wynika to z następujących okoliczności:

Po pierwsze, nie wszystkie wymienione źródła finansowania muszą w ogóle być dostępne – o ile państwo ma obowiązek przewidzieć w budżecie środki np. na działania projakościowe – w tym wspomniane obligatoryjne dotacje na kształcenie doktorantów w uczelniach niepublicznych (por. art. 94b p.s.w.), istnienie, wielkość i przeznaczenie np. „innych środków z budżetu państwa”, o których mowa w art. 94 ust. 6 p.s.w., nie są w żadnym stopniu przesądzone na poziomie ustawy.

Po drugie, nawet jeżeli jakiś program finansowania został stworzony, kryteria korzystania z niego mogą w praktyce wykluczać uczelnie niepubliczne. Zazwyczaj środki te są rozdzielane w trybie konkursowym (jest to charakterystyczne zwłaszcza dla środków z ustawy o finansowaniu nauki, funduszy unijnych oraz dotacji projakościowych – z wyjątkiem dotacji na kształcenie doktorantów), co może stanowić znaczną przeszkodę dla słabszych kadrowo i organizacyjnie uczelni prywatnych, zwłaszcza nowo powstałych.

Po trzecie, barierą jest także brak możliwości egzekwowania omówionych przepisów: jak wskazano wyżej, dostęp do dotacji przyznawanych na podstawie art. 95 ust. 2 p.s.w. jest w praktyce iluzoryczny, ponieważ brakuje odpowiednich rozporządzeń wykonawczych, a obowiązujące przepisy prawa o szkolnictwie wyższym nie mogą być bezpośrednio stosowane (nie są bowiem dostatecznie precyzyjne).

Powyższe okoliczności powodują, że środki publiczne nie mogą stanowić podstawowego źródła finansowania działalności naukowej i dydaktycznej uczelni niepublicznych. Podmioty te nie powinny nawet brać pod uwagę dotacji ze środków publicznych podczas planowania budżetu (zwłaszcza długookresowego), ponieważ nie mogą racjonalnie przewidzieć, czy i jakie środki otrzymają (lub mogą otrzymać).

2.3. W związku z tym, że niniejsza sprawa dotyczy dotacji dla szkół niepublicznych uregulowanych w art. 94 ust. 5 p.s.w., Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne ich bardziej szczegółowe omówienie, z uwzględnieniem wątpliwości interpretacyjnych sygnalizowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Dotacje te są odpowiednikami obowiązkowych dotacji przyznawanych z budżetu państwa szkołom publicznym (por. art. 94 ust. 1 p.s.w., do którego odsyła art. 94 ust. 5 p.s.w.). Świadczenia te nie są jednak w pełni symetryczne ani pod względem przeznaczenia otrzymywanych środków, ani też możliwego poziomu finansowania czy pewności ich uzyskania.

Po pierwsze, szkoły niepubliczne nie mają prawa do dwóch rodzajów dotacji przyznawanych szkołom publicznym:

– na zadania uczelni służb państwowych związane z bezpieczeństwem obywateli (por. art. 94 ust. 1 pkt 3 p.s.w.) oraz

– na zadania uczelni kształcącej personel lotniczy dla lotnictwa cywilnego, związane z utrzymaniem powietrznych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powietrznych (art. 94 ust. 1 pkt 6 p.s.w.).

Równocześnie, choć w analizowanym art. 94 ust. 5 p.s.w. nie zostały wymienione dotacje uregulowane w art. 94 ust. 1 pkt 7 i 11 (przeznaczone na bezzwrotną pomoc materialną dla studentów i doktorantów oraz

stwarzanie niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia), szkoły niepubliczne te dwa rodzaje dotacji otrzymują (obligatoryjnie, tak jak szkoły publiczne) na podstawie innych przepisów (tj. art. 94 ust. 4 i art. 94 ust. 4a p.s.w.). W tym więc zakresie można mówić o pełnej analogii między zasadami przyznawania środków wszystkim szkołom bez względu na ich status. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w świetle obecnych przepisów możliwe jest uzyskanie dwóch alternatywnych form dotacji na kształcenie doktorantów w uczelniach niepublicznych:

- dotacji ogólnej (na podstawie art. 94 ust. 5 w związku z art. 94 ust. 1 pkt 1 i art. 95 ust. 1 p.s.w. i odpowiedniego rozporządzenia ministra – gdyby zostało wydane) oraz
- dotacji projakościowej (na podstawie art. 94b ust. 1 pkt 4 p.s.w. oraz § 6 i załącznika nr 4 do rozporządzenia projakościowego z 2011 r.),
- przy czym nie ma możliwości uzyskania środków z obydwu źródeł równocześnie (wynika to z pkt 2 załącznika nr 4 do rozporządzenia projakościowego z 2011 r., który to przepis nie ma jednak większego znaczenia praktycznego, wobec braku rozporządzenia umożliwiającego ubieganie się o dotacje ogólne).

Po drugie, o ile szkoły publiczne otrzymują dotacje wymienione w art. 94 ust. 1 p.s.w. na całość danego typu działalności (w tym zakresie obowiązuje zasada pełnego finansowania), to szkoły niepubliczne mogą otrzymać środki publiczne na pokrycie jedynie „części opłat” (por. art. 94 ust. 5 pkt 1 p.s.w.) lub niepełne „dofinansowanie” kosztów realizacji zadań (por. art. 94 ust. 5 pkt 2 p.s.w.). Zasada ta dotyczy także kosztów kształcenia doktorantów – dofinansowanie zarówno z dotacji ogólnej (por. art. 94 ust. 5 w związku z art. 94 ust. 1 pkt 1 i art. 95 ust. 1 p.s.w.), jak i dotacji projakościowej (por. art. 94b ust. 1 pkt 4 p.s.w. oraz § 6 i załącznik nr 4 do rozporządzenia projakościowego z 2011 r., a zwłaszcza limit kwotowy określony w pkt 1 tego załącznika) ma tylko charakter częściowy i nie pokrywa całości związanych z tym kosztów. Wyjątkiem od zasady, że środki publiczne nie muszą zapewniać pełnego finansowania zadań szkół niepublicznych, mogą ewentualnie być wspomniane wyżej dotacje na stypendia socjalne i wspomagające kształcenie osób niepełnosprawnych (por. art. 94 ust. 4 i art. 94 ust. 4a p.s.w., które nie przesadzają, czy przekazywane środki mają stanowić całość, czy tylko część źródeł finansowania tych zadań).

Po trzecie, analizowane dotacje dla szkół publicznych mają charakter obligatoryjny – budżet państwa musi gwarantować wszystkim tego typu placówkom odpowiednie środki na cele wskazane w art. 94 ust. 1 p.s.w. Obowiązkowy lub fakultatywny status dotacji dla szkół niepublicznych, wymienionych w art. 95 ust. 1 p.s.w., jest natomiast sporny (świadczą o tym chociażby przedstawione w niniejszej sprawie stanowiska uczestników postępowania).

Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że delegacja do wydania rozporządzenia, zawarta w analizowanym art. 94 ust. 5 p.s.w., przez ponad osiem lat obowiązywania tego przepisu ani nie została wykonana, ani usunięta z ustawy (która w tym czasie była prawie trzydzieści razy nowelizowana). Wywoływało to ostrą krytykę ze strony środowisk akademickich (np. Polskiego Związku Pracodawców Prywatnych Edukacji PKPP „Lewiatan” – por. [www.pzppe.org.pl](http://www.pzppe.org.pl)) oraz było przedmiotem wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich (np. pismo z 15 maja 2012 r. do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego), a także licznych interpelacji i zapytań poselskich (zwłaszcza w latach 2011-2012). Ocena tego zaniechania nie mieści się w ramach niniejszego postępowania. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji zapewnienie wykonywania ustaw należy do konstytucyjnych obowiązków Rady Ministrów. W tym kontekście powody bezczynności Ministra, wskazane przez jego pełnomocników podczas rozprawy (tj. dostępność innych źródeł finansowania i ograniczone środki finansowe), nie są wystarczającym usprawiedliwieniem niewydania rozporządzenia.

2.4. Analizę ram prawnych finansowania niepublicznych szkół wyższych należy jeszcze uzupełnić podstawowymi informacjami statystycznymi na ten temat.

Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego, na początku roku akademickiego 2011/2012 w Polsce funkcjonowało 460 szkół wyższych. Uczelni niepublicznych (łącznie z 15 prowadzonymi przez związki wyznaniowe) było 328. Kształciły one 518,2 tys. studentów (czyli 29,4% ogółu studentów; por. Główny Urząd Statystyczny, *Szkoły wyższe i ich finanse w 2011 r.*, Warszawa 2012, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/E\\_szkoły\\_wyższe\\_2011.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/E_szkoły_wyższe_2011.pdf), s. 29-30).

Głównym źródłem finansowania działalności dydaktycznej uczelni publicznych były w badanym okresie dotacje z budżetu państwa (71,4% przychodów), a opłaty za zajęcia dydaktyczne pokrywały jedynie 16,8% kosztów tej działalności. W wyższych szkołach niepublicznych proporcje te były odwrotne – opłaty za zajęcia dydaktyczne stanowiły podstawowe źródło finansowania działalności dydaktycznej (85,2% przychodów), a dotacje z budżetu – tylko marginalne (6% przychodów – por. *ibidem*, s. 47-48 i 346).

### 3. Ocena zgodności zaskarżonych przepisów z art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji.

3.1. Zdaniem wnioskodawcy, możliwość uregulowania „warunków i trybu” korzystania przez uczelnie niepubliczne z dotacji z budżetu państwa przewidzianych w art. 94 ust. 5 p.s.w. w rozporządzeniu jest sprzeczna z zasadą, że warunki udziału państwa w finansowaniu tych szkół mają być określone w ustawie.

3.2. Wzorcem kontroli powyższych zarzutów jest art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji. Przepis ten brzmi następująco: „Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa”.

W niniejszej sprawie adekwatny jest jeden z elementów tego przepisu, a mianowicie nakaz ustawowej formy regulacji warunków udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych, wobec czego dalsze rozważania zostaną ograniczone tylko do tego zagadnienia. Art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji we wskazanym zakresie nie był dotychczas parametrem kontroli regulacji badanych przez Trybunał Konstytucyjny, konieczna jest więc analiza jego treści.

Po pierwsze, art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji w relewantnym zakresie niewątpliwie formułuje zasadę wyłączności ustawowej formy regulacji „warunków udziału państwa w finansowaniu szkół niepublicznych”. Tego typu przepisy występują w Konstytucji dosyć często – ustawowa forma regulacji jest wymagana zwłaszcza dla:

- ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności (por. np. art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz inne z rozdziału II Konstytucji: art. 34 ust. 1 zdanie drugie, art. 37 ust. 2, art. 41 ust. 1 zdanie drugie, art. 42 ust. 2 zdanie drugie, art. 46, art. 48 ust. 2, art. 49 zdanie drugie, art. 50 zdanie drugie, art. 51 ust. 1, ust. 3 zdanie drugie oraz ust. 5, art. 52 ust. 3, art. 53 ust. 5, art. 54 ust. 2 zdanie drugie, art. 55 ust. 2, art. 56 ust. 1, art. 57 zdanie drugie, art. 58 ust. 3, art. 59 ust. 3 i 4, art. 61 ust. 3 i 4, art. 63 zdanie drugie, art. 64 ust. 3, art. 65 ust. 1 zdanie drugie, ust. 2, ust. 3 zdanie drugie, ust. 4, art. 66 ust. 1 zdanie drugie i ust. 2, art. 67 ust. 1 zdanie drugie i ust. 2, art. 68 ust. 2 zdanie drugie, art. 69, art. 70 ust. 1 zdanie trzecie, ust. 2 zdanie drugie, ust. 3 zdanie trzecie, ust. 4 zdanie drugie, ust. 5, art. 71 ust. 2, art. 75 ust. 2, art. 76 zdanie drugie, art. 78 zdanie drugie, art. 79 ust. 1, art. 80, art. 81, art. 85 ust. 2 i 3 oraz art. 86 zdanie drugie, a także – zamieszczone w innych rozdziałach Konstytucji: art. 22, art. 25 ust. 5, art. 198 ust. 3 i art. 228 ust. 3 i 4);

- regulacji podstawowych kwestii związanych z ustrojem i funkcjonowaniem państwa (np. przeprowadzania wyborów, wyłaniania niektórych organów państwa, organizacji i sposobu działania organów publicznych czy budżetu państwa, ale też szczegółów dotyczących godła, barwy i hymnu państwowego – por. art. 15 ust. 2, art. 17 ust. 1 i 2, art. 28 ust. 5, art. 72 ust. 4, art. 100 ust. 3, art. 101 ust. 2, art. 103 ust. 3, art. 105 ust. 6, art. 106, art. 111 ust. 2, art. 118 ust. 2 zdanie drugie, art. 125 ust. 5, art. 127 ust. 7, art. 129 ust. 2, art. 134 ust. 3 zdanie drugie, ust. 4 zdanie trzecie i ust. 6, art. 152 ust. 2, art. 164 ust. 2, art. 167 ust. 3, art. 168, art. 169 ust. 2 zdanie drugie i ust. 3, art. 172 ust. 3, art. 180 ust. 2, ust. 3 zdanie drugie i ust. 4, art. 181 zdanie pierwsze, art. 182, art. 183 ust. 2, art. 184 zdanie pierwsze, art. 187 ust. 4, art. 197, art. 201, art. 204 ust. 1 pkt 3, art. 207, art. 208 ust. 2, art. 210, art. 215, art. 216, art. 217, art. 218, art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 227 ust. 7);

- niektórych zasad tworzenia prawa (np. wytycznych do wydania aktów wykonawczych, zgody na ratyfikację niektórych umów międzynarodowych albo zmiany Konstytucji – por. art. 88 ust. 2, art. 89 ust. 1 i 3, art. 92 ust. 1, art. 94 zdanie drugie, art. 219 ust. 2 i art. 236 ust. 2).

Mimo odrębności przedmiotów normowania, cechą wspólną wszystkich tych przepisów jest ich funkcja. Nakaz zastosowania formy ustawowej powoduje bowiem, że dane kwestie są regulowane w aktach tworzonych przez wyspecjalizowany, kolegialny organ władzy ustawodawczej, wybierany w powszechnych wyborach, a więc podlegający kontroli politycznej wyborców i dysponujący silną legitymacją demokratyczną. Zasady inicjatywy ustawodawczej (por. art. 118 Konstytucji), konieczność przeprowadzenia projektów ustaw przez konstytucyjnie wymagane trzy czytania w Sejmie (por. art. 119 i art. 120 Konstytucji), a następnie poddanie ustaw ocenie Senatu (por. art. 121 Konstytucji) i uzyskanie dla nich podpisu Prezydenta (por. art. 122 Konstytucji) sprzyjają jawności i przewidywalności procesu ustawodawczego, realizuje więc nakaz budowy zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. art. 2 Konstytucji). W porównaniu z wydawanymi nawet jednoosobowo aktami wykonawczymi, powoduje to względną stabilność przyjętych rozwiązań, co należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia zasady pewności prawa (por. art. 2 Konstytucji). Nie ulega wątpliwości, że nakaz zachowania formy ustawowej w badanym zakresie pełni funkcje gwarancyjne (służebne) wobec praw lub wolności wynikających z art. 70 ust. 1-3 Konstytucji: prawa do nauki, wolności wyboru rodzaju szkoły, a zwłaszcza prawa zakładania szkół niepublicznych. Jego rola jest taka sama, jak nakaz określenia w ustawie źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego (por. art. 167 ust. 3 Konstytucji oraz wyroki z: 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12; 20 lutego 2002 r., sygn. K 39/00, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4 i 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7) dla działania struktur municypalnych – regulacja ustawowa ma zapewniać



pewność i przejrzystość ekonomicznych podstaw działalności szkół niepublicznych (nawet jeżeli tylko częściową, bo ograniczoną do źródeł publicznych).

Po drugie, konsekwencją art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji jest nie „możliwość”, lecz „obowiązek” wydania przez ustawodawcę odpowiednich aktów prawnych. Analizowane rozwiązanie jest więc „silniejszym” wariantem zasady wyłączności ustawowej, w przeciwieństwie do przepisów pozostawiających ustawodawcy swobodę decyzji co do normowania lub nienormowania danej kwestii, a narzucających formę regulacji tylko wtedy, gdy – ze względu na prowadzoną politykę – zdecyduje się on działać (por. np. art. 17 Konstytucji, zgodnie z którym ustawodawca może tworzyć różne rodzaje samorządów innych niż samorząd terytorialny, ale ich ewentualne wykreowanie musi nastąpić w formie ustawy).

Po trzecie, wbrew pozorom, zakres analizowanej wyłączności ustawowej jest określony w sposób bardzo wąski – regulacji ustawowej wymagają tylko „warunki udziału państwa w finansowaniu szkół niepublicznych”. Ze względu na kształt zarzutów sformułowanych w niniejszej sprawie elementy składowe tego wyrażenia powinny zostać szczegółowo wyjaśnione.

Pod względem podmiotowym obejmuje ono wszystkie „szkoły niepubliczne”, tj. takie, których założycielami nie są organy władzy publicznej (państwowej lub samorządowej), niezależnie od skali i szerokości działalności (a więc *lege non distinguenda* – także niepubliczne szkoły wyższe, w tym założone przez związki wyznaniowe). Nie znaczy to jednak, że finansowaniem w takim samym stopniu muszą być objęte wszystkie szkoły niepubliczne – możliwe jest zróżnicowanie stopnia zaangażowania państwa w zależności od przyjętych założeń polityki edukacyjnej (np. preferencyjne traktowanie niektórych szkół ze względu np. na profil, jakość świadczonych usług lub przejrzystość i prawidłowość gospodarowania środkami publicznymi). Z uwagi na systematykę art. 70 Konstytucji, zasadne wydaje się oczekiwanie, że dotowane na podstawie tego przepisu niepubliczne szkoły będą prowadziły głównie działalność dydaktyczną i to na nią właśnie przeznaczały otrzymane środki publiczne (wolność badań naukowych jest bowiem gwarantowana w art. 73 Konstytucji, przy czym przepis ten nie reguluje źródeł finansowania tego typu aktywności ani nie łączy *explicite* formy wykonywania tej wolności ze szkołami).

Pod względem przedmiotowym „udział państwa w finansowaniu szkół niepublicznych” obejmuje przeznaczanie środków publicznych na działalność danego typu podmiotów, bez względu na formę i tryb przydzielania funduszy. W pojęciu tym będą się więc mieścić zarówno dotacje celowe albo podmiotowe, bezzwrotne lub preferencyjne pożyczki, jak i darowizny mienia, otrzymywane na przykład pod warunkiem spełnienia ustawowych kryteriów (np. liczby studentów lub pracowników albo jakości kształcenia) lub rozdzielane w drodze konkursów. Należy zwrócić uwagę, że użyte w analizowanym sformułowaniu słowo „udział” samo w sobie nie implikuje żadnego konkretnego poziomu finansowania („udział” z definicji może być mniejszy lub większy). Przesądza jedynie, że wkład państwa musi osiągnąć jakiś stopień minimalny (tak aby w ogóle zjawisko dofinansowywania szkół niepublicznych miało miejsce, bo inaczej art. 70 ust. 3 zdanie trzecie byłoby niezrealizowanym upoważnieniem konstytucyjnym) i równocześnie nie może osiągnąć poziomu maksymalnego (całkowitego finansowania, to bowiem prowadziłoby do zrównania szkół publicznych ze szkołami niepublicznymi). Z art. 70 ust. 3 Konstytucji nie wynika więc prawo podmiotowe szkół niepublicznych do uzyskania środków na całość ich działalności: w założeniu szkoły niepubliczne mają być finansowane w mniejszym stopniu ze środków budżetu państwa niż szkoły publiczne (podstawowa odpowiedzialność za ich gospodarkę finansową spoczywa bowiem na ich założycielach, a nie na władzy publicznej). Podczas ustalania skali udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych ustawodawca niewątpliwie powinien jednak brać pod uwagę potrzebę zapewnienia powszechności dostępu do edukacji (por. art. 70 ust. 4 Konstytucji) oraz zasadę równości (art. 32 Konstytucji), które mogą być ograniczane jedynie w zgodzie z przesłankami wskazanymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji (w tym m.in. ze względu na konieczność zapewnienia równowagi budżetowej).

„Warunki”, o których mowa w analizowanym przepisie, należy rozumieć w taki sam sposób jak w języku potocznym. Pojęcie to zostało bowiem przejęte do języka prawnego z języka naturalnego, zachowując dotychczasowe znaczenie, i w Konstytucji jest stosowane dosyć często (także dla określenia zadań ustawodawcy – por. nakaz uregulowania w ustawie warunków: udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych – art. 68 ust. 2 zdanie drugie; zakładania i działalności szkół niepublicznych – art. 70 ust. 3 zdanie trzecie; udzielania indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów – art. 70 ust. 4; skutecznego wypełniania obowiązków poselskich – art. 106; ważności wyborów parlamentarnych, prezydenckich i samorządowych – art. 100 ust. 3, art. 127 ust. 7 i art. 169 ust. 2 zdanie drugie; odwołania Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych przed upływem kadencji – art. 134 ust. 3 Konstytucji).

Pozytywną treść nakazu uregulowania w ustawie „warunków udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych” należy rozumieć jako obowiązek zawarcia w ustawie pełnej (wyczerpującej) listy konkretnych, samodzielnych i możliwych do wyegzekwowania „wymogów” („przesłanek”, „podstaw”, „kryteriów”) uzyskania takich środków przez szkoły niepubliczne. Wobec braku dalszego dookreślenia tego pojęcia w art. 70 ust. 3 zdanie

trzecie Konstytucji, należy przyjąć, że obejmuje to zarówno czynniki merytoryczne (np. przyznawanie dotacji w zależności od skali działalności lub osiągnięć naukowych danej placówki, czy też ich potrzeb lub możliwości), jak i reguły proceduralne (np. częstotliwość przyznawania tych środków, podmioty uprawnione do podejmowania decyzji w tym zakresie, procedurę rozpatrywania i oceniania wniosków, tryb odwoławczy) – słowem: wszystkie okoliczności decydujące o przyznaniu lub nieprzyznaniu finansowania. Analizowana regulacja nie narzuca przy tym żadnej treści tych „warunków”, wymaga jedynie, aby w ustawie były one uregulowane w sposób kompletny (w tym sensie ma więc charakter zasady formalnej, a nie materialnoprawnej). Pewne ramy merytoryczne swobody ustawodawcy w tym zakresie wyznaczają natomiast inne przepisy Konstytucji, zwłaszcza wspomniane już zasady powszechnego dostępu do edukacji (por. art. 70 ust. 4 Konstytucji) oraz równości (art. 32 Konstytucji).

Negatywna definicja „warunków” udziału państwa w finansowaniu szkół niepublicznych musi uwzględniać to, że inne aspekty tej aktywności (które same w sobie nie stanowią kryteriów dostępu do środków publicznych) mogą być uregulowane w aktach wykonawczych (o ile oczywiście nie dotyczą obszarów, w których forma ustawowa jest konieczna z uwagi na inne przepisy ustawy zasadniczej, np. ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw lub wolności albo budżetu państwa – por. art. 31 ust. 3 i art. 219 ust. 1 Konstytucji). Nie ma więc na przykład przeszkód, aby cechy podmiotów ubiegających się o dotacje publiczne, brane pod uwagę podczas przyznawania tych środków i wyczerpująco określone w ustawie, były wpisywane do formularza, którego wzór został ustalony w rozporządzeniu, wydanym na podstawie ustawy i wykonującym jej postanowienia. W takim wypadku nie dochodziłoby bowiem do samoistnego merytorycznego uregulowania w rozporządzeniu „warunków” udziału państwa w finansowaniu szkół niepublicznych – akt wykonawczy tylko organizacyjnie (technicznie) ułatwiałby realizację ustawowych zasad przydzielania środków publicznych, nie dodając do nich żadnych dodatkowych kryteriów (por. podobne rozumienie zasady wyłączności ustawowej podczas określania warunków pomocy materialnej dla uczniów i studentów, wynikającej z art. 70 ust. 4 Konstytucji, w wyroku z 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32, oraz w sferze ocen i zasad kwalifikowania uczniów – we wspomnianym wyroku o sygn. K 35/12).

3.3. Zarzuty na tle art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji wnioskodawca kieruje do dwóch powiązanych ze sobą przepisów – art. 94 ust. 5 w związku z art. 95 ust. 1 p.s.w. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest więc stwierdzenie, czy zakres materii, przekazywanej tymi unormowaniami do uregulowania w rozporządzeniu (tj. „warunki i tryb występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje [...] oraz sposób kontroli ich wykorzystania”), mieści się w konstytucyjnym pojęciu „warunków udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych” (art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji).

3.3.1. Poprawne ustalenie relacji między tymi przepisami wymaga uwzględnienia dwóch założeń metodologicznych:

Po pierwsze, należy zwrócić uwagę, że wprawdzie zasady techniki prawodawczej nakazują nadawanie takim samym pojęciom takiego samego znaczenia (tzw. zakaz interpretacji homonimicznej), jednak reguła ta jest modyfikowana przez zasadę hierarchicznej budowy systemu prawa. Jak stwierdzał Trybunał Konstytucyjny, „Przy wykładni pojęć konstytucyjnych definicje sformułowane w aktach niższego rzędu nie mogą mieć znaczenia wiążącego i przesądzającego o sposobie ich interpretacji. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału, pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec obowiązującego ustawodawstwa” (por. np. wyrok z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42 oraz powołane tam inne orzeczenia).

Po drugie, należy także mieć na uwadze specyfikę badanych regulacji, które dotyczą upoważnienia do wydania rozporządzenia, a więc aktu wykonawczego normującego sprawę „rodzajowo jednorodną 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” (teza orzeczenia z 22 kwietnia 1987 r., sygn. K 1/87, OTK w 1987 r., poz. 3; podobnie – po wejściu w życie obecnej Konstytucji – m.in. wyroki z: 7 listopada 2000 r., sygn. K 16/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 257; 29 października 2002 r., sygn. P 19/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 67; 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76). W świetle dotychczasowego dorobku Trybunału Konstytucyjnego, tego typu przepisy powinny co do zasady być wyraźnie wyodrębnione i kompleksowo regulować treść przewidywanego aktu wykonawczego. Mogą one jednak być także sformułowane w sposób lakoniczny, pod warunkiem że odpowiednie wytyczne zostały zamieszczone w innych przepisach ustawy upoważniającej (por. wyrok z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120). W takim wypadku, do oceny konstytucyjności przepisu upoważniającego konieczna jest analiza całej ustawy, w której jest on zawarty.

3.3.2. Biorąc pod uwagę powyższe zasady, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, co następuje:

Zgodnie z art. 95 ust. 1 p.s.w. przedmiotem rozporządzenia mają być trzy powiązane ze sobą zagadnienia z zakresu finansowania szkół niepublicznych ze środków publicznych:

– „warunki” występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje – czyli kryteria merytoryczne, które muszą być spełnione przez beneficjentów pomocy publicznej, w tym także zasady dokonywania selekcji aplikacji i przydzielania środków;

– „tryb” występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje – a więc procedurę ubiegania się o dotacje (od terminu i formy składania, rozpatrywania i rozliczania wniosków po skład i kompetencje organów odpowiedzialnych za poszczególne etapy tego postępowania);

– „sposób kontroli ich wykorzystania” – tj. działania podejmowane wobec podmiotów, które już otrzymały dofinansowanie ze środków publicznych, mające na celu m.in. sprawdzenie, czy zostały one wykorzystane racjonalnie i w sposób zgodny z przeznaczeniem (zarówno ustalanie kryteriów kontroli, jak i procedur oraz skutków).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kształt poszczególnych rozwiązań określonych tymi pojęciami nie został przesądzony w zaskarżonych przepisach. Art. 95 ust. 1 p.s.w. zawiera listę czynników, które powinny zostać uwzględnione podczas wydawania rozporządzenia („jakość kształcenia w uczelni, liczba nauczycieli akademickich, dla których uczelnia jest podstawowym miejscem pracy, liczba kształconych w uczelni studentów studiów stacjonarnych i uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich, zaangażowanie własnych środków w rozwój bazy materialnej uczelni oraz osiągnięcia uczelni w dotychczasowym kształceniu”). Wszystkie wymienione w nim kryteria mają jednak charakter ogólny: nie pozwalają ani na skonstruowanie żadnej skali oceny wniosków o dotacje (np. nie przewidują progów liczby studentów albo prowadzonych kierunków studiów uprawniających do otrzymania środków publicznych), ani nie wskazują, w jaki sposób mają one być uwzględnione (np. czy dotacje mają być proporcjonalne do liczby nauczycieli akademickich, czy też jedynie dla ich uzyskania konieczne ma być tylko wykazanie pewnego minimum kadrowego). Żadne z nich nie jest na tyle precyzyjne, by mogło samodzielnie stanowić przesłankę przyznania lub odmowy przyznania środków publicznych (wszak każda uczelnia z definicji ma studentów, pracowników, jakieś własne zasoby i mniejsze lub większe sukcesy edukacyjne).

Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega także możliwości, aby konkretne warunki przyznawania dotacji wymienionych w art. 94 ust. 5 p.s.w. ustalić na podstawie innych przepisów prawa o szkolnictwie wyższym. Wprawdzie pewne potencjalne znaczenie mogłyby mieć niektóre przepisy ogólne (np. zasada autonomii uczelni czy zasada wolności badań naukowych – por. art. 4 ust. 1 i 2 p.s.w.), lecz także one nie pozwalają na jednoznaczną odpowiedź na pytanie, które uczelnie niepubliczne powinny otrzymywać środki publiczne i na jakich zasadach.

Reasumując, należy stwierdzić, że w świetle zaskarżonych przepisów ustawodawca scedował określenie „warunków i trybu występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje [...] oraz sposobu kontroli ich wykorzystania” na właściwego ministra, pozostawiając mu znaczną swobodę wyboru konkretnych rozwiązań. Zawarte w ustawie wytyczne merytoryczne nie mają charakteru samoistnych, konkretnych kryteriów finansowania wyższych szkół niepublicznych, ponieważ na ich podstawie nie można rozstrzygnąć o zakresie podmiotowym ani przedmiotowym należnego dofinansowania (uwzględnienie każdego z nich może następować na różne sposoby, a dodatkowo organ może też według swoich preferencji ukształtować relacje między poszczególnymi przesłankami i ich znaczenie dla ostatecznego wyniku postępowania). W rezultacie o otrzymaniu dotacji będą przesądzały samodzielnie zasady przyjęte przez ministra w rozporządzeniu, których treść nie została wyznaczona przez żadne przepisy prawa o szkolnictwie wyższym (ani zaskarżone art. 94 ust. 5 i art. 95 ust. 1 p.s.w., ani też inne).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że takie uregulowanie zasad przyznawania dotacji uczelniom niepublicznym jest sprzeczne z art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji. Inaczej niż sugerowano to w stanowisku Sejmu, należy uznać, że wszystkie kwestie przekazane przez zaskarżone przepisy do unormowania w rozporządzeniu (tj. „warunki i tryb występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje [...] oraz sposób kontroli ich wykorzystania”) mieszczą się w „warunkach udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych” w rozumieniu art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji, a więc wymagają regulacji ustawowej. Użyte w tym ostatnim przepisie pojęcie „warunki” ma bowiem (por. dokonana wyżej analiza wzorca kontroli) znaczenie szersze niż przyjęte w art. 94 ust. 5 i art. 95 ust. 1 p.s.w. – obejmuje zarówno kryteria (przesłanki, warunki) merytoryczne przyznania dotacji szkołom niepublicznym (a więc „warunki” w rozumieniu zaskarżonych przepisów), jak również kwestie proceduralne na wszystkich etapach postępowania (od przydzielania środków, przez nadzór nad ich bieżącym wykorzystywaniem, po kontrolę efektów końcowych udzielonego wsparcia). Nakaz unormowania „warunków i trybu występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje [...] oraz sposobu kontroli ich wykorzystania” w rozporządzeniu narusza więc zasadę wyłączności ustawowej regulacji tego typu materii, wynikającą z art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że sprzeczność zaskarżonych przepisów ze wskazanym wzorcem kontroli ma charakter oczywisty i rażący. Art. 95 ust. 1 w związku z art. 94 ust. 5 nie dość, że nakazują ministrowi zastosowanie nieprawidłowej formy regulacji (rozporządzenia zamiast ustawy), to jeszcze pozostawiają mu praktycznie całkowitą swobodę decydowania o treści aktu wykonawczego (który staje się tym samym samoistnym źródłem prawa). Dodatkowo ten sam organ jest odpowiedzialny także za rozpoznawanie wniosków o dotacje – skupia

więc kompetencje prawotwórcze i wykonawcze. W rezultacie gwarancyjna funkcja art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji przestaje mieć jakiegokolwiek znaczenie, a przepis ten staje się jedynie pozornym źródłem praw uczelni niepublicznych, ich pracowników i studentów.

#### 4. Konkluzja i skutki wyroku.

4.1. W świetle powyższych argumentów Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 94 ust. 5 w związku z art. 95 ust. 1 p.s.w. w zakresie, w jakim uzależniają prawo niepublicznych szkół wyższych do dotacji ze środków publicznych od warunków ustalonych w rozporządzeniu, są niezgodne z art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji.

Wyraźnie przy tym należy zaznaczyć, że przedmiotem niniejszej sprawy było wyłącznie wąskie, wskazane przez wnioskodawcę zagadnienie (konstytucyjnie dopuszczalna forma ustalania warunków przydzielania dotacji budżetowych uczelniom niepublicznym). Trybunał Konstytucyjny nie badał natomiast konstytucyjności obecnego systemu finansowania niepublicznego systemu szkolnictwa wyższego – ani pod względem formalnym, ani też merytorycznym, a w szczególności nie oceniał, jaki stopień udziału władz publicznych w finansowaniu prywatnych uczelni jest optymalny. Analiza tych zagadnień wykraczałaby bowiem poza zakres zaskarżenia, wskazany we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (por. art. 66 ustawy o TK).

#### 4.2. Wybór sposobu realizacji niniejszego orzeczenia należy do ustawodawcy.

Trybunał Konstytucyjny zwraca jednak uwagę, że skutek stwierdzenia niekonstytucyjności art. 94 ust. 5 w związku z art. 95 ust. 1 p.s.w. w zaskarżonym zakresie jest różny dla każdego z badanych przepisów: pierwszy z nich traci bowiem moc w całości (wszystkie wskazane w nim elementy są niezgodne z Konstytucją), a drugi – jedynie w części, w jakiej przewiduje ustalenie zasad otrzymywania wymienionych w nim dotacji w rozporządzeniu. To znaczy, że w prawie o szkolnictwie wyższym w dalszym ciągu pozostaje podstawa prawna do ubiegania się przez szkoły niepubliczne o dotacje wymienione w art. 94 ust. 5 p.s.w. Realizacja tej możliwości wymaga jednak określenia przez ustawodawcę „warunków udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych” (por. art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji) – obecnie w prawie o szkolnictwie wyższym brak jest bowiem regulacji umożliwiających złożenie wniosku o dotacje na podstawie art. 94 ust. 5 p.s.w.

Mając na uwadze, że Konstytucja już od 1997 r. wyraźnie przewiduje obowiązek określenia w ustawie zasad dofinansowywania szkół niepublicznych ze środków budżetowych, Trybunał Konstytucyjny sygnalizuje, że istnieje pilna konieczność podjęcia działań legislacyjnych w tym zakresie. Uczelnie niepubliczne po ponad ośmiu latach oczekiwania na realizację art. 94 ust. 5 p.s.w. powinny wreszcie otrzymać ustawowe gwarancje zasad ubiegania się o środki z budżetu państwa – nawet jeżeli ze względu na obecną sytuację budżetową to źródło finansowania będzie bardzo ograniczone. Jeżeli zaś ustawodawca uznaje, że dotacje wymienione w tym przepisie nie powinny być dostępne dla szkół niepublicznych np. ze względu na zmiany priorytetów polityki edukacyjnej państwa lub ich częściowe dublowanie się z innymi sposobami finansowania (por. przedstawione w niniejszej sprawie stanowisko Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego), to powinien wyraźnie sprawę tę przesądzić w ustawie.

W tym kontekście należy zauważyć, że rząd pracuje obecnie nad nowelizacją prawa o szkolnictwie wyższym, obejmującym także zaskarżone przepisy. Ze względu na wczesny etap prac legislacyjnych (projekt został 16 lipca 2013 r. skierowany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych), nie można jednak jednoznacznie stwierdzić, czy będzie on w dostateczny sposób realizował niniejszy wyrok.

4.3. Ze względu na znaczenie art. 94 ust. 5 i art. 95 ust. 1 p.s.w. dla budżetu państwa i uczelni niepublicznych, Trybunał Konstytucyjny zasadniczo powinien skorzystać z możliwości odroczenia utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z wnioskiem Prokuratora Generalnego i Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W warunkach niniejszej sprawy nie ma jednak takiej konieczności, ponieważ rozporządzenie, przewidziane przez zaskarżone przepisy, nigdy nie zostało wydane. Uchylenie mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów na zasadach ogólnych (tj. od dnia ogłoszenia sentencji niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw – por. art. 190 ust. 3 w związku z art. 190 ust. 2 Konstytucji) nie spowoduje wobec tego żadnych negatywnych skutków – nie były one bowiem w praktyce podstawą otrzymywania przez niepubliczne uczelnie żadnych dotacji z budżetu państwa.

Z powyższych powodów należało orzec jak na wstępie.

136

**WYROK**  
z dnia 10 grudnia 2013 r.  
**Sygn. akt U 5/13\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Zbigniew Cieślak – przewodniczący  
Mirosław Granat  
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 10 grudnia 2013 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) § 44 pkt 6 oraz § 57 pkt 5 załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lipca 1991 r. w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 79, poz. 349, ze zm.) w zakresie, w jakim powodują uznanie policjanta za całkowicie niezdolnego do pełnienia służby z powodu zachorowania na przewlekłe zapalenie wątroby oraz zespół nabytego upośledzenia odporności (AIDS) bez względu na stan zdrowia, z art. 30 oraz art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) § 44 pkt 6 oraz § 57 pkt 4 i 5 załącznika nr 3 do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim powodują uznanie strażaka za całkowicie niezdolnego do pełnienia służby z powodu stwierdzenia nosicielstwa wirusa HIV, zachorowania na przewlekłe zapalenie wątroby oraz zespół nabytego upośledzenia odporności (AIDS) bez względu na stan zdrowia, z art. 30 oraz art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

**1. § 44 pkt 6 oraz § 57 pkt 5 załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lipca 1991 r. w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 79, poz. 349, z 1992 r. Nr 83, poz. 425, z 1995 r. Nr 146, poz. 712 oraz z 2009 r. Nr 202, poz. 1568) w zakresie, w jakim powodują uznanie policjanta za całkowicie niezdolnego do pełnienia służby z powodu zachorowania na przewlekłe zapalenie wątroby albo zespół nabytego upośledzenia odporności (AIDS) bez względu na stan zdrowia, są niezgodne z art. 60 w związku z art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. § 44 pkt 6 oraz § 57 pkt 4 i 5 załącznika nr 3 do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim powodują uznanie strażaka za całkowicie niezdolnego do pełnienia służby z powodu nosicielstwa wirusa HIV, zachorowania na przewlekłe zapalenie wątroby albo zespół nabytego upośledzenia odporności (AIDS) bez względu na stan zdrowia, są niezgodne z art. 60 w związku z art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

UZASADNIENIE

I

1. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lipca 1991 r. w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 79, poz. 349, ze zm.);

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 20 grudnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1612.

dalej: rozporządzenie) reguluje m.in. kryteria oceny stanu zdrowia funkcjonariuszy Policji (dalej: policjanci – por. załącznik nr 2) oraz funkcjonariuszy pożarnictwa (dalej: strażacy – por. załącznik nr 3). W świetle tych przepisów, zarówno nosicielstwo wirusa HIV (por. § 57 pkt 4 załącznika nr 2 i nr 3 do rozporządzenia), jak i zachorowanie na AIDS (por. § 57 pkt 5 załącznika nr 2 i nr 3 do rozporządzenia) lub przewlekłe zapalenie wątroby (por. § 44 pkt 6 załącznika nr 2 i nr 3 do rozporządzenia), powodują z mocy prawa orzeczenie całkowitej niezdolności do służby strażaków i policjantów.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, RPO lub wnioskodawca) we wniosku z 26 czerwca 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że:

- § 44 pkt 6 oraz § 57 pkt 5 załącznika nr 2 do rozporządzenia w zakresie, w jakim powodują uznanie policjanta za całkowicie niezdolnego do pełnienia służby z powodu zachorowania na przewlekłe zapalenie wątroby albo zespół nabytego upośledzenia odporności (AIDS) bez względu na stan zdrowia,
- § 44 pkt 6 oraz § 57 pkt 4 i 5 załącznika nr 3 do rozporządzenia w zakresie, w jakim powodują uznanie strażaka za całkowicie niezdolnego do pełnienia służby z powodu nosicielstwa wirusa HIV, zachorowania na przewlekłe zapalenie wątroby albo zespół nabytego upośledzenia odporności (AIDS) bez względu na stan zdrowia,
- są niezgodne z art. 30 oraz art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.1. Zdaniem Rzecznika, w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie ma wątpliwości, że służba w Policji lub Państwowej Straży Pożarnej jest służbą publiczną w rozumieniu art. 60 Konstytucji. Bezsprene ustawodawca ma również prawo do formułowania reguł naboru do tych formacji na podstawie kryteriów medycznych. Problemem konstytucyjnym jest natomiast proporcjonalność zaskarżonych rozwiązań, które nakazują automatyczne stwierdzenie całkowitej niezdolności do pełnienia służby (a w konsekwencji – zwolnienie z niej) funkcjonariuszy, którzy są nosicielami wirusa HIV, chorują na AIDS albo przewlekłe zapalenie wątroby.

Uzasadnienie wniosku opiera się na szeroko cytowanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08 (OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 150), który dotyczył policjantów nosicieli wirusa HIV (badany w tej sprawie § 57 pkt 4 załącznika nr 2 do rozporządzenia nie został przez Rzecznika ponownie zaskarżony).

Wnioskodawca podkreślił, że kwestionowane przez niego rozwiązania spełniają kryterium przydatności, ponieważ eliminacja z Policji i Państwowej Straży Pożarnej osób zarażonych wirusem HIV i HCV (tak jak w ogóle wszystkich osób, których stan zdrowia odbiega od normy) przyczynia się do poprawy jakości kadr i minimalizacji ryzyka zakażenia. Odmienne należy jednak ocenić zaskarżone regulacje w świetle zasady konieczności i zakazu nadmiernej ingerencji. Zgodnie z aktualnymi badaniami naukowymi, podstawową metodą profilaktyki wskazanych chorób nie jest zwalnianie nosicieli wirusa z pracy (służby) i izolowanie ich od społeczeństwa. Przeciwnie – dobra integracja społeczna zarażonych pozwala na bardziej optymistyczne prognozy co do ich stanu zdrowia i minimalizuje prawdopodobieństwo zachowań ryzykownych. Zaskarżone przepisy nie są także najmniej uciążliwym środkiem zapobiegania przypadkowym zarażeniu – cel ten może zostać osiągnięty mniej drastycznymi środkami niż zwolnienie ze służby, a mianowicie przeniesieniem na inne stanowisko w Policji (Państwowej Straży Pożarnej). W ocenie Rzecznika, wystarczającą gwarancją ochrony zdrowia publicznego i praw osób trzecich byłoby pozostawienie możliwości oceny przydatności do służby osób zarażonych komisjom lekarskim, które powinny uwzględniać zarówno aktualny stan zdrowia danego funkcjonariusza, jak i zakres czynności związanych ze stanowiskiem, na którym do tej pory pełnił on służbę. Decyzja ta powinna być decyzją medyczną, a przydatność funkcjonariuszy do służby nie powinna być *ex ante* ustalana przez ustawodawcę. Rozporządzenie w analizowanym zakresie odzwierciedla wiedzę i świadomość społeczną sprzed kilkunastu lat, a w rezultacie zmusza lekarzy do orzekania w sposób sprzeczny z aktualną wiedzą medyczną.

W kontekście art. 30 Konstytucji wnioskodawca wskazał, że diagnoza lekarska wydana na podstawie zaskarżonych przepisów prowadzi do automatycznego wykluczenia ze służby osób zarażonych HIV i HCV, bez względu na ich przydatność do służby, stan zdrowia i niezależnie od okoliczności. Jest to szczególnie niesprawiedliwe zwłaszcza w odniesieniu do osób, które doznały analizowanego uszczerbku na zdrowiu w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych. Ponadto zaskarżone przepisy mogą skłaniać funkcjonariuszy do ukrywania faktu zarażenia, co stwarza większe ryzyko dla zdrowia publicznego niż praca w Policji lub Państwowej Straży Pożarnej na określonych stanowiskach.

3. Minister Spraw Wewnętrznych (dalej: Minister) w piśmie z 22 listopada 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że zaskarżone przepisy w zakresie wskazanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich są niezgodne z art. 30 oraz z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także o odroczenie utraty przez nie mocy obowiązującej na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji.

Minister potwierdził, że skutkiem zaskarżonych przepisów jest obligatoryjne uznanie osób cierpiących na wymienione w nich schorzenia za całkowicie niezdolne do służby oraz ich zwolnienie z Policji i Państwowej Straży Pożarnej. Przyznał również, że zaskarżone rozporządzenie w wielu wypadkach nie odpowiada aktualnemu stanowi wiedzy medycznej, a ponadto jest niedostosowane do zmian prawnych dokonanych w ciągu ostatnich kilkunastu lat.

W kontekście art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Minister podkreślił, że cechą istotną (relewantną) funkcjonariuszy objętych kwestionowanymi przepisami jest stwierdzenie u nich przewlekłego schorzenia lub ułomności fizycznej albo psychicznej. Pod tym względem nosiciele wirusa HIV, chorzy na przewlekłe zapalenie wątroby lub zespół nabytego upośledzenia odporności (AIDS), uznawani w każdym wypadku za całkowicie niezdolnych do służby, są podobni np. do osób cierpiących na chorobę popromienną, nowotwory czy brak kończyny dolnej i górnej, wobec których komisje lekarskie mogą orzekać różne kategorie zdrowia w zależności od stanu zdrowia i zajmowanego stanowiska (nawet pełną zdolność do służby – w wypadku niektórych niezośliwych nowotworów).

W opinii Ministra, przyjęte przez prawodawcę rozwiązanie pozostaje w ścisłym związku z celem oraz zasadniczą treścią rozporządzenia, a także służy realizacji tego celu i treści. Wprowadzone zróżnicowanie jest (co do zasady) racjonalnie uzasadnione ze względu na szczególny charakter służby w Policji i Państwowej Straży Pożarnej oraz ryzyko przypadkowego zakażenia wirusami HIV, HBV i HCV innych funkcjonariuszy lub osób trzecich, a jego kryteria mają ścisły związek z celem regulacji (nie są dowolnie ustalone).

Równocześnie jednak Minister wskazał, że poważne wątpliwości budzi proporcjonalność wyważenia wartości, przemawiających za i przeciwko zaskarżonemu rozwiązaniu. Interesem, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji funkcjonariuszy wymienionych służb, jest zapewnienie prawidłowego i skutecznego działania Policji i Państwowej Straży Pożarnej oraz eliminacja czynników ryzyka podczas służby, które przekładają się na konstytucyjne wartości, takie jak bezpieczeństwo, porządek publiczny czy ochrona zdrowia. Natomiast interesem naruszonym przez zaskarżone przepisy jest zasada dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Zdaniem Ministra, automatyczne uznawanie nosicieli wirusa HIV, chorych na przewlekłe zapalenie wątroby lub zespół nabytego upośledzenia odporności (AIDS) za osoby całkowicie niezdolne do służby w każdym wypadku narusza zasadę proporcjonalności. Ten sam cel może być osiągnięty środkami mniej uciążliwymi, tj. dokonaniem indywidualnej oceny stanu zdrowia funkcjonariusza, z możliwością uznania go (w zależności od okoliczności) za zdolnego do służby na dotychczas zajmowanym stanowisku (w tym kontekście Minister wskazał, że do 4 grudnia 1992 r. zaskarżone rozporządzenie nakazywało zaliczenie nosicieli wirusa HIV do kategorii zdrowia C, natomiast chorych na AIDS – do kategorii zdrowia D lub C). Ponadto zaskarżone rozwiązanie nie pozostaje w zgodzie z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych, a zwłaszcza z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Oceniając zaskarżone przepisy w kontekście art. 30 Konstytucji, Minister stwierdził, że w ich rezultacie funkcjonariusz staje się przedmiotem, a nie podmiotem oceny jego zdolności do służby, bo (choć komisje lekarskie powinny przeprowadzić jego wszechstronne badanie) wyłączne i przesądzające znaczenie dla przyznania mu odpowiedniej kategorii zdrowia mają wyniki laboratoryjnych badań krwi. Automatyczne, nieuzasadnione rzeczywistym stanem zdrowia zaliczanie policjantów i strażaków nosicieli wirusa HIV, chorych na przewlekłe zapalenie wątroby albo zespół nabytego upośledzenia odporności (AIDS) do kategorii osób całkowicie niezdolnych do służby w danej formacji należy uznać za krzywdzące oraz godzące w status zawodowy tych funkcjonariuszy.

Uzasadniając wniosek o odroczenie utraty mocy obowiązującej przez zaskarżone przepisy, Minister podkreślił, że problematyka funkcjonowania komisji lekarskich podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz dokonywania przez te komisje oceny zdolności fizycznej i psychicznej funkcjonariuszy powinna być uregulowana w ustawie i uwzględnić wszystkie służby mundurowe. Projekt takiej ustawy, przygotowany w resorcie spraw wewnętrznych, 19 marca 2013 r. trafił do uzgodnień międzyresortowych, a obecnie trwają prace związane z analizą otrzymanych uwag. Wniosek o odroczenie wejścia w życie ewentualnego negatywnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest więc uzasadniony potrzebą dokończenia wskazanych prac legislacyjnych.

W załączniku do swojego pisma Minister przedstawił – na wniosek Trybunału Konstytucyjnego – dane statystyczne, dotyczące skali stwierdzania niezdolności do służby na podstawie zaskarżonych przepisów. Z danych tych wynika m.in., że w latach 2009-2013 komisje lekarskie orzekły całkowitą niezdolność do służby:

- 1 policjanta z powodu nosicielstwa wirusa HIV,
- 1 strażaka z powodu zespołu nabytego upośledzenia odporności (AIDS),
- 3 policjantów i 4 strażaków z powodu nosicielstwa wirusa HCV,
- 41 policjantów i 9 strażaków z powodu wirusowego zapalenia wątroby typu C,
- 8 policjantów i 1 strażaka z powodu nosicielstwa antygenu Hbs,
- 26 policjantów i 8 strażaków z powodu przewlekłego zapalenia wątroby typu B.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 9 sierpnia 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że:

– § 44 pkt 6 oraz § 57 pkt 5 załącznika nr 2 do rozporządzenia w zakresie, w jakim powodują uznanie policjanta za całkowicie niezdolnego do pełnienia służby z powodu przewlekłego zapalenia wątroby oraz zespołu nabytego upośledzenia odporności (AIDS) bez względu na stan zdrowia,

– § 44 pkt 6 oraz § 57 pkt 4 i 5 załącznika nr 3 do rozporządzenia w zakresie, w jakim powodują uznanie strażaka za całkowicie niezdolnego do pełnienia służby z powodu nosicielstwa wirusa HIV, przewlekłego zapalenia wątroby oraz zespołu nabytego upośledzenia odporności (AIDS) bez względu na stan zdrowia,

– są niezgodne z art. 30 oraz art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Prokurator Generalny odwołał się do argumentacji zaprezentowanej przez Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym wyroku o sygn. P 61/08, stwierdzając, że jest ona „w pełni aktualna” w niniejszej sprawie.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, o ocenie przydatności do służby w analizowanym zakresie nie rozstrzyga komisja lekarska, dysponująca wiedzą specjalistyczną, lecz decydują zaskarżone przepisy. Treść orzeczenia komisji lekarskiej niewątpliwie wpływa na prawo funkcjonariuszy do służby publicznej (art. 60 Konstytucji), ponieważ jest podstawą przyjęcia (lub zwolnienia) z Policji albo Państwowej Straży Pożarnej. Analizowane rozwiązania prowadzą do nierównego i nieuzasadnionego ograniczenia tego prawa. Są one nieproporcjonalne i nadmiernie restrykcyjne, mogą także prowadzić do unikania przez funkcjonariuszy badań lekarskich, co stwarza zagrożenie dla zdrowia publicznego.

Ponadto zaskarżone przepisy są także sprzeczne z konstytucyjnym standardem ochrony godności człowieka (art. 30 Konstytucji) z powodów wskazanych w cytowanym wyroku o sygn. P 61/08.

## II

Na rozprawę 10 grudnia 2013 r. stawili się przedstawiciele uczestników postępowania, którzy podtrzymali stanowiska pisemne oraz udzielili odpowiedzi na pytania członków składu orzekającego.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich wyjaśnił, że zakresem wniosku zostali objęci wyłącznie funkcjonariusze Policji i Państwowej Straży Pożarnej, nie uwzględniono natomiast kandydatów do tych służb. Ponadto nie przychylił się do wniosku o odroczenie utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów w wypadku stwierdzenia ich niezgodności z Konstytucją. Podobne stanowisko co do tego wniosku zajął także Prokurator Generalny.

Przedstawiciele Ministra Spraw Wewnętrznych wskazali, że po wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 61/08 w resorcie został przygotowany projekt nowego rozporządzenia. Uwzględniał on nie tylko skutki tego orzeczenia w zakresie oceny przydatności do służby nosicieli wirusa HIV, lecz także dostosowywał zawarte w nim regulacje do aktualnego stanu wiedzy medycznej. Prace w tym zakresie zostały jednak wstrzymane decyzją Rady Ministrów w związku z planowaną reformą emerytur mundurowych. W rezultacie brzmienie kwestionowanego aktu nie zostało zmienione. Dodatkowo Przewodnicząca Centralnej Komisji Lekarskiej przy Ministrze Spraw Wewnętrznych udzieliła informacji na temat praktyki stosowania zaskarżonego rozporządzenia, w tym danych statystycznych oraz metodologii orzekania przez komisje lekarskie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalny zakres orzekania merytorycznego.

1.1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, RPO lub wnioskodawca) wniósł o zbadanie zgodności § 44 pkt 6 oraz § 57 pkt 5 załącznika nr 2 oraz § 44 pkt 6 oraz § 57 pkt 4 i 5 załącznika nr 3 (w zakresie wskazanym we wniosku) do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lipca 1991 r. w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 79, poz. 349, ze zm.; dalej: rozporządzenie) z art. 30 oraz art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, tak określony zakres zaskarżenia nie budzi większych wątpliwości pod względem wymogów formalnych, stawianych przez Konstytucję i ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

1.2. Jeżeli chodzi o wzorce kontroli, to (w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*) należy jedynie doprecyzować, jaką rolę w niniejszej sprawie miał – w intencji wnioskodawcy – pełnić art. 30 Konstytucji. Konieczne jest przy tym uwzględnienie następujących okoliczności:



Po pierwsze, wniosek Rzecznika jest w sposób oczywisty bezpośrednią konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08 (OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 150). W swoim piśmie wnioskodawca aprobuje przytacza *in extenso* uzasadnienie wspomnianego orzeczenia, przyjmując je za własne. Wobec tego należy zwrócić uwagę, że art. 30 Konstytucji w sprawie o sygn. P 61/08 nie był uwzględnionym w sentencji wzorcem kontroli (nie został bowiem w tym charakterze wskazany przez sąd pytający), został natomiast wzięty pod uwagę w teście proporcjonalności badanego wówczas przepisu (podobnie jak zasada ochrony zdrowia publicznego oraz praw i wolności innych osób). Na tle art. 30 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny dostrzegł *explicito* jego rażącą niesprawiedliwość w szczególności w odniesieniu do pewnej kategorii adresatów, a mianowicie policjantów, którzy zostali zarażeni wirusem HIV podczas i w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych. Wskazany wyrok dotyczył jednak także tych funkcjonariuszy, którzy zarazili się w innych okolicznościach (w tym także w związku z życiem prywatnym i na skutek własnej lekkomyślności lub braku wiedzy). Podobnie określił przedmiot zaskarżenia w niniejszej sprawie także Rzecznik, nie wprowadzając żadnego zróżnicowania poziomu ochrony policjantów lub strażaków ze względu na przyczyny powstania ich uszczerbku na zdrowiu. Zawarte we wniosku uzasadnienie zarzutów na tle art. 30 Konstytucji ogranicza się do przedstawienia interpretacji tego wzorca kontroli w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i powtórzeniu omówionych wyżej ustaleń zawartych przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. P 61/08.

Po drugie, art. 30 Konstytucji w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym rzadko pełni funkcję podstawowego wzorca kontroli (wśród nielicznych tego typu spraw można wskazać sprawę zakończoną wyrokiem pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 24, dotyczącą braku legitymacji sądowej osoby ubezwłasnowolnionej w sprawie o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia). Wynika to przede wszystkim z wyjątkowego charakteru godności człowieka, która nie tylko ma charakter przyrodzony i niezbywalny, ale także jest źródłem wszystkich innych praw i wolności. Skoro godność człowieka jest absolutnie nienaruszalna, zarzut pogwałcenia przez prawodawcę art. 30 Konstytucji jest najcięższym możliwym do postawienia mu oskarżeniem i wymaga szczególnie przekonującego uzasadnienia (por. wyrok z 9 lipca 2009 r., sygn. SK 48/05, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 108: „Należy wskazać, że godność człowieka podlega ochronie bezwzględnej, co wynika z wyraźnego sformułowania, iż «jest ona nienaruszalna». Oznacza to m.in., że nie znajduje tu zastosowania mechanizm przewidziany w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tym samym konieczna jest znaczna powściągliwość w treściowym precyzowaniu «godności». Ustalanie jej elementów musi ograniczać się do kwestii rzeczywiście podstawowych, ponieważ tylko wówczas możliwa będzie realizacja nakazu nienaruszalności godności człowieka”). Na poziomie ogólnym wprawdzie zawsze można więc argumentować, że naruszenie konstytucyjnych praw lub wolności jest z definicji formą naruszenia godności człowieka – podobnie jak stanowienie przepisów niezgodnych z Konstytucją (bez względu na ich przedmiot) jest zawsze naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady legalizmu (por. art. 2 i art. 7 Konstytucji). Takie swoiste rozumowanie *a minori ad maius* nie w każdym wypadku uzasadnia jednak powołanie art. 30 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli, zwłaszcza gdy w sprawie zostały wskazane inne, bardziej szczegółowe przepisy ustawy zasadniczej, których treść bezpośrednio nawiązuje do kontrolowanej problematyki. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „sytuacja, w której człowiek stawałby się wyłącznie przedmiotem działań podejmowanych przez władzę, byłby «zastępowalną wielkością», a jego rola sprowadzałaby się do czysto instrumentalnej postaci[.] lub zarzut «ustawowego odpodmiotowienia-urzeczowienia» – mogą być uznane co do zasady za naruszenie godności”, jednak „ocena, czy rzeczywiście do takiego arbitralnego naruszenia godności ludzkiej dochodzi – musi uwzględniać okoliczności konkretnego wypadku” (wyrok z 15 października 2002 r., sygn. SK 6/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 65; teza podtrzymana w cytowanym wyroku o sygn. K 28/05).

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny uznaje, że art. 30 Konstytucji w niniejszej sprawie powinien zostać uwzględniony jako związkowy wzorzec kontroli dla art. 60 Konstytucji.

1.3. Jeżeli zaś chodzi o przedmiot kontroli, to należy zauważyć, że wnioskodawca kwestionuje zaskarżone regulacje zakresowo i to w dwóch płaszczyznach.

Po pierwsze, nie kwestionuje samego faktu, że osoby objęte zaskarżonymi przepisami mogą być faktycznie niezdolne do pracy w Policji i Państwowej Straży Pożarnej ze względu na stan zdrowia, a rolą ustawodawcy jest zapewnienie rozwiązań pozwalających na wykrycie i eliminację tego typu wypadków. Źródłem zastrzeżeń Rzecznika jest jedynie to, że ocena stanu zdrowia funkcjonariuszy w analizowanym zakresie jest dokonywana przez komisje lekarskie na podstawie przepisów, które w każdym wypadku – niezależnie od stopnia rozwoju choroby – nakazują zawsze zwolnienie ze służby. Kwestionuje on więc przede wszystkim automatyzm badanej regulacji, która nie pozostawia komisjom lekarskim możliwości należytej (elastycznej) oceny stanu zdrowia policjantów i strażaków.

Po drugie, jego zastrzeżenia mają bardzo wąski zakres podmiotowy: odnoszą się tylko do strażaków nosicieli wirusa HIV (sprawa policjantów nosicieli HIV została już bowiem przez Trybunał Konstytucyjny rozpoznana we wspomnianym wyroku o sygn. P 61/08) oraz policjantów i strażaków chorych na zespół nabytego upośledzenia odporności (AIDS) lub przewlekłe zapalenie wątroby. Niniejsze postępowanie nie dotyczy więc:

- kandydatów do służby we wskazanych formacjach (a jedynie już czynnych strażaków lub policjantów – jednoznacznie potwierdził to przedstawiciel wnioskodawcy podczas rozprawy);
- osób cierpiących na inne „defekty immunologiczne” (nabyte i wrodzone) niż AIDS, o których mowa w § 57 pkt 5 załączników nr 2 i 3 do rozporządzenia;
- policjantów lub strażaków cierpiących na inne przewlekłe choroby wirusowe niż AIDS lub wirusowe zapalenie wątroby;
- funkcjonariuszy innych służb ocenianych na podstawie zaskarżonych przepisów (czyli w praktyce funkcjonariuszy Straży Granicznej; w tym kontekście należy zwrócić uwagę, że zgodnie z treścią rozporządzenia, dotyczy ono także funkcjonariuszy Służby Więziennej i Urzędu Ochrony Państwa, jednak w tym zakresie jest ono nieaktualne: wymogi zdrowotne wobec funkcjonariuszy Służby Więziennej od 1997 r. są regulowane odrębnymi przepisami, a Urząd Ochrony Państwa został zlikwidowany 29 czerwca 2002 r., a w jego miejsce powołano Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencję Wywiadu, w ramach których działają odrębne komisje lekarskie, podległe Szefom właściwych Agencji).

2. Zdolność psychofizyczna do służby w Policji i Państwowej Straży Pożarnej – uwagi ogólne, dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, standardy międzynarodowe.

2.1. Przedmiotem niniejszej sprawy jest zdolność do służby:

- funkcjonariuszy pożarnictwa (strażaków – por. art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz. U. z 2013 r. poz. 1340, ze zm.; dalej: ustawa o Straży Pożarnej) oraz
- funkcjonariuszy Policji (policjantów – por. art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, ze zm.; dalej: ustawa o Policji),

którzy są nosicielami wirusa HIV (w tym zakresie niniejsza sprawa – jak wspomniano – dotyczy tylko strażaków), chorują na przewlekłe zapalenie wątroby lub zespół nabytego upośledzenia odporności (AIDS). Wobec tego przed przystąpieniem do oceny zaskarżonych przepisów należy przedstawić ich kontekst normatywny, tj. ogólne zasady oceny stanu zdrowia policjantów i strażaków, z uwzględnieniem dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz standardów międzynarodowych.

2.2. Służbę w Policji może pełnić – co do zasady – tylko obywatel polski o nieposzlakowanej opinii, niekarany, korzystający z pełni praw publicznych, posiadający co najmniej średnie wykształcenie oraz „zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotów jest się podporządkować” (art. 25 ust. 1 ustawy o Policji). Natomiast służbę w Państwowej Straży Pożarnej może pełnić tylko obywatel polski, niekarany za przestępstwo lub za przestępstwo skarbowe, korzystający z pełni praw publicznych, posiadający co najmniej średnie wykształcenie oraz „zdolność fizyczną i psychiczną do pełnienia tej służby” (art. 28 ustawy o Straży Pożarnej).

„Fizyczna i psychiczna zdolność do służby”, o której mowa w powyższych przepisach, jest ustalana w dwuinstancyjnej procedurze przez wojewódzkie i okręgowe komisje lekarskie podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (por. art. 26 ust. 1 ustawy o Policji i art. 29 ust. 1 ustawy o Straży Pożarnej), działające na podstawie zaskarżonego rozporządzenia i podlegające nadzorowi Centralnej Komisji Lekarskiej. Komisje te ustalają stopień zdolności:

- kandydatów do służby,
- funkcjonariuszy już wykonujących obowiązki oraz
- funkcjonariuszy zwolnionych ze służby (por. § 6 i § 7 rozporządzenia).

Orzeczenie o stanie zdrowia i stopniu zdolności do służby powinno zapadać po wszechstronnym zbadaniu funkcjonariusza przez członków komisji, z uwzględnieniem wyników badań specjalistycznych, w tym badań psychiatrycznych, psychologicznych i dodatkowych, a gdy zachodzi potrzeba – po przeprowadzeniu obserwacji szpitalnej (por. § 12 ust. 1 rozporządzenia). Wiążącym dla komisji lekarskich punktem odniesienia (por. § 13 ust. 2 rozporządzenia) są wykazy chorób i ułomności, stanowiące załączniki do rozporządzenia (załącznik nr 2 zawiera wymogi wobec policjantów oraz kandydatów do Policji, a załącznik nr 3 – wobec strażaków i kandydatów do Państwowej Straży Pożarnej). Zawierają one tabelę z listą kilkuset jednostek chorobowych i przypadłości (niekiedy z wyszczególnieniem, czy chodzi o lekką, ciężką lub przewlekłą postać choroby albo czy „upośledza

ona czynność ustroju”), którym przyporządkowane są literowe oznaczenia kategorii zdrowia i stopnia zdolności do służby (Z, N lub A, C i D) dla poszczególnych kategorii kandydatów do służby i funkcjonariuszy.

Stopień zdolności kandydatów do służby ustala się przez zaliczenie osoby badanej do jednej z następujących kategorii:

- kategoria „Z” (zdolny), która oznacza, że „stan zdrowia badanego nie budzi żadnych zastrzeżeń albo że stwierdzone schorzenia lub ułomności fizyczne albo psychiczne nie stanowią przeszkody do pełnienia służby”,
- kategoria „N” (niezdolny), która oznacza, że „stwierdzone u badanego schorzenia lub ułomności fizyczne albo psychiczne uniemożliwiają pełnienie służby” (§ 10 ust. 1 rozporządzenia).

Dodatkowe, bardziej szczegółowe elementy orzeczenia wymagane są w stosunku do kandydatów do pododdziałów antyterrorystycznych Policji oraz policjantów pełniących służbę w tych pododdziałach oraz w stosunku do kandydatów do służby na stanowiska kierownicze i specjalistyczne, do szkół i ośrodków szkolenia oraz w stosunku do osób już pełniących służbę (por. § 10 ust. 2 i 3 rozporządzenia).

Stopień zdolności do służby już przyjętych do niej funkcjonariuszy ustala się natomiast przez zaliczenie osoby badanej do jednej z następujących kategorii:

- kategoria A – zdolny do służby, co oznacza, że stan zdrowia nie budzi żadnych zastrzeżeń albo że stwierdzone schorzenia lub ułomności nie są przeszkodą do pełnienia służby,
- kategoria C – zdolny do służby z ograniczeniem, co oznacza, że u osoby badanej stwierdzono przewlekłe schorzenia lub ułomności fizyczne albo psychiczne, które trwale lub czasowo zmniejszają sprawność fizyczną lub psychiczną do służby, ale nie stanowią przeszkody do pełnienia służby na określonych stanowiskach,
- kategoria D – całkowicie niezdolny do służby, co oznacza, że schorzenia lub ułomności fizyczne albo psychiczne stwierdzone u osoby badanej uniemożliwiają jej pełnienie służby na jakimkolwiek stanowisku (por. § 11 rozporządzenia).

Zgodnie z § 13 ust. 1 rozporządzenia orzeczenie komisji lekarskiej powinno zawierać:

- określenie „zdolny do służby” – jeżeli po przeprowadzeniu podstawowego badania lekarskiego oraz ewentualnych badań specjalistycznych i dodatkowych nie stwierdzono u badanego żadnych schorzeń,
- określenie „trwale niezdolny do pełnienia służby na zajmowanym stanowisku” – jeżeli stwierdzono schorzenia, które zmniejszają sprawność fizyczną lub psychiczną badanego i nie pozwalają mu na pełnienie służby na zajmowanym stanowisku, jednak schorzenia te nie stanowią przeszkody do dalszego pełnienia służby na innym stanowisku; w takim wypadku komisja lekarska określa, jakie warunki służby są przeciwwskazane dla badanego,
- określenie „czasowo niezdolny do pełnienia służby na zajmowanym stanowisku” – jeżeli stwierdzono schorzenia, które czasowo zmniejszają sprawność fizyczną lub psychiczną badanego, ale które mogą rokować poprawę jego stanu zdrowia i odzyskanie pełnej sprawności i zdolności do służby na zajmowanym stanowisku; w takim wypadku komisja wyznacza termin powtórnego badania i wydania ostatecznego orzeczenia o zdolności badanego do służby na zajmowanym stanowisku,
- określenie „zdolny do pełnienia służby na zajmowanym stanowisku” – jeżeli stwierdzono pewne schorzenia, które zmniejszają wprawdzie zdolność fizyczną lub psychiczną badanego, ale nie są przeszkodą do pełnienia służby na zajmowanym stanowisku,
- określenie „całkowicie niezdolny do służby” – jeżeli stwierdzono schorzenia, które nie pozwalają badanemu na pełnienie służby.

Porównanie § 11 i § 13 ust. 1 rozporządzenia prowadzi do wniosku, że w wypadku zaliczenia funkcjonariusza do kategorii zdrowia D, komisje lekarskie muszą uznać, że jest on „całkowicie niezdolny do służby”. Natomiast w wypadku przyznania funkcjonariuszowi kategorii zdrowia C, część opisowa orzeczenia może być zróżnicowana: komisje lekarskie w zależności od stanu zdrowia funkcjonariusza mogą orzec, że jest on trwale lub czasowo niezdolny do pełnienia służby na zajmowanym stanowisku albo zachowuje zdolność do pełnienia służby na zajmowanym stanowisku.

2.3. Wymóg posiadania „zdolności fizycznej i psychicznej do służby” wyraźnie różni się od pozostałych warunków dostępu do zawodu policjanta i strażaka, wymienionych w art. 25 ust. 1 ustawy o Policji i art. 28 ustawy o Straży Pożarnej. W ślad za powołanym wyrokiem o sygn. P 61/08 należy wskazać następujące cechy charakterystyczne tego kryterium:

Kwalifikacje takie, jak posiadanie polskiego obywatelstwa, pełni praw publicznych, niekaralność oraz wykształcenie, są ustalane przede wszystkim na podstawie oświadczenia kandydata na funkcjonariusza zawartego w kwestionariuszu osobowym, dokumentów urzędowych oraz ewidencji, rejestrów i kartotek (np. Krajowego Rejestru Karnego). Mają one charakter kryteriów stosunkowo „sztywnych”, ponieważ (pominąwszy statystycznie rzadkie wypadki utraty obywatelstwa, odpowiedzialności karnej czy unieważnienia egzaminów) w większości wypadków pozostają bez zmian przez cały okres służby w Policji (świadczy o tym m.in. brak sformalizowanych

kryteriów ich okresowej weryfikacji). Mała elastyczność tych kryteriów przejawia się również w tym, że są one oceniane w dwustopniowej skali: albo dana osoba je spełnia, albo nie (bez żadnych stanów pośrednich). Podobnie jest z obowiązującym kandydatów na policjantów wymogiem nieposzlakowanej opinii, z tym że jest on bardziej niedookreślony i badany także za pomocą „miękkich” instrumentów (m.in. tzw. rozpytania przez Policję).

Na tym tle ocena „zdolności fizycznej i psychicznej do służby” policjantów i strażaków oraz kandydatów do tej służby wykazuje daleko idącą odrębność.

Po pierwsze, jak wynika z przedstawionych wyżej uregulowań, jest ona ustalana przez lekarzy za pomocą badań medycznych, co dopiero wtórnie znajduje swój wyraz w cechach normatywnych. Podstawową rolę odgrywają tu wspomniane załączniki nr 2 i 3 do rozporządzenia, w których do kilkuset „chorób i przypadłości” przypisane są odpowiednie kategorie zdrowia.

Po drugie, choć w praktyce punktem wyjścia do badań lekarskich są z reguły jednolite dla wszystkich policjantów i strażaków tzw. badania podstawowe (typu morfologia krwi, EKG itd.), to jednak w razie potrzeby przeprowadza się bardziej zindywidualizowaną diagnostykę. Wobec tego nie można w tym wypadku mówić o jednakowej „intensywności” kontroli stanu zdrowia wszystkich policjantów i strażaków. Zasadą jest bowiem (co wynika z cytowanego wyżej § 13 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia), że „badania specjalistyczne i dodatkowe” są przeprowadzane tylko „ewentualnie”, tzn. wtedy gdy komisja lekarska ma jakieś wątpliwości co do stanu zdrowia funkcjonariusza.

Po trzecie, teoretycznie rzecz biorąc, „zdolność fizyczna i psychiczna do służby” może być oceniana przez komisje lekarskie w skali trzystopniowej: obok konkluzji „zdolny do służby” i „całkowicie niezdolny do służby” (kategorie zdrowia – odpowiednio – A i D), ustawy o Policji i o Straży Pożarnej przewidują także „zdolność do służby z ograniczeniem” (kategoria zdrowia C). W istocie jednak komisje lekarskie nie w każdym wypadku mogą korzystać z tych możliwości, zależy to bowiem bezpośrednio od tego, czy taki margines oceny jest przewidziany dla danej „choroby lub przypadłości” w załącznikach do rozporządzenia. Jeżeli przewiduje on tylko jedną kategorię zdrowia, rola komisji ograniczona jest do zdiagnozowania policjanta lub strażaka, a skutek normatywny tej diagnozy jest automatyczny, następuje na mocy decyzji normodawcy (w tym wypadku: Ministra Spraw Wewnętrznych), który „odgórnie”, *ex ante* przesądza, że dana choroba powoduje w każdym wypadku tylko całkowitą (lub tylko częściową) niezdolność do służby. Zgodnie z cytowanym już § 12 ust. 1 rozporządzenia, komisje lekarskie muszą orzekać „na podstawie” wykazu chorób i ułomności, co oznacza, że są związane zawartą w nim oceną wpływu czynników zdrowotnych na zdolność do służby w Policji i Państwowej Straży Pożarnej.

Po czwarte, stan zdrowia policjantów i strażaków w sposób naturalny podlega daleko większej dynamice niż pozostałe warunki dostępu do tego zawodu, takie jak – wspomniane już – obywatelstwo czy wykształcenie. W rezultacie istnieją także sformalizowane mechanizmy jego okresowego badania. Badanie następuje na prośbę osoby ubiegającej się o wydanie orzeczenia lekarskiego lub z urzędu, gdy stan zdrowia danej osoby „daje podstawę do przypuszczeń, że stopień jej zdolności do służby uległ zasadniczej zmianie lub że dalsze pełnienie przez tę osobę służby na zajmowanym stanowisku jest niemożliwe” (por. § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia).

2.4. Stan zdrowia policjantów jako kryterium dostępu do służby w Policji był już kilka razy przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z 8 października 2002 r., sygn. K 36/00 (OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63) Trybunał Konstytucyjny badał m.in. art. 26 ust. 2 ustawy o Policji, zawierający upoważnienie do wydania zaskarżonego rozporządzenia, oraz § 31 ust. 4 rozporządzenia (dotyczący zaskarżalności orzeczeń komisji lekarskich). W uzasadnieniu tego wyroku stwierdzono m.in. że: „charakter służby uzasadnia pozostawienie ministrowi daleko idącej swobody w kształtowaniu treści aktu wykonawczego, regulującego tryb i zasady działania komisji lekarskich, skoro kandydaci muszą wykazać się szczególnymi predyspozycjami do służby w formacji uzbrojonej. Narzucenie przez ustawodawcę szczegółowych rozwiązań, jakie powinny być zawarte w rozporządzeniu krępowałoby w nadmiernym stopniu potrzebną, w przypadku służb mundurowych, swobodę w kształtowaniu postępowania mającego na celu ocenę przydatności funkcjonariusza do służby. Określenie kryteriów oraz dokonywanie oceny warunków psychofizycznych niezbędnych do pełnienia służby w Policji, nie stanowi materii prawnej, lecz jest przedmiotem wiedzy specjalistycznej. Dlatego też, ustalenie sztywnych norm prawnych w tej dziedzinie pozostawałoby w sprzeczności z charakterem przedmiotu regulacji. [...] W rozporządzeniu określono właściwość komisji i tryb ich działania, zasady oceny zdolności do służby, a także tryb orzekania o tej zdolności. Podobne upoważnienia zawierają inne ustawy dotyczące służb mundurowych, co oznacza, że zakres ingerencji ustawodawcy w zakres regulacji dotyczących oceny zdolności do służby, został celowo ograniczony. Należy przyznać, że niemal całość materii dotyczącej postępowania przed komisjami lekarskimi ustawodawca przekazał do określenia w rozporządzeniu, ale wymagała tego racjonalność działania ustawodawcy i władzy wykonawczej”.

Natomiast w cytowanym już wyroku o sygn. P 61/08 Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność § 57 pkt 4 załącznika nr 2 do rozporządzenia w zakresie, w jakim powoduje uznanie policjanta za całkowicie niezdolnego do pełnienia służby z powodu nosicielstwa wirusa HIV bez względu na stan zdrowia, z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Powodem tej decyzji było niespełnienie przez zaskarżony przepis warunku proporcjonalności ograniczeń dostępu do służby publicznej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że przepis ten służy ochronie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, lecz jest nadmiernie restrykcyjny. „O ile nosicielstwo wirusa HIV niewątpliwie uznać należy za niepożądane w wypadku służby patrolowo-interwencyjnej (tu konieczna wydaje się być bowiem kategoria zdrowia A), o tyle pozostaje jednak wiele stanowisk, na których nie ma ono większego znaczenia (np. w administracji policyjnej, szkolnictwie, pionach analitycznych czy – co istotne w wypadku skarżącego w postępowaniu przed sądem pytającym, pracującego jako technik policyjny – laboratoriach policyjnych). W pracę na tych stanowiskach nie jest bowiem z założenia wpisane statystycznie większe ryzyko kontaktu z zakażoną krwią niż w wypadku typowych prac umysłowych (np. urzędniczych)”. Tymczasem „zaskarżony przepis wydaje się w maksymalny sposób chronić zdrowie publiczne (które w wypadku policjantów pracujących na stanowiskach biurowych w istocie nie jest nadmiernie zagrożone) kosztem konkretnego konstytucyjnego prawa do służby nosicieli wirusa HIV, zamiast dążyć do możliwie największej realizacji obu wartości”. Analizując skutki tego orzeczenia, Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował, że „podobne wątpliwości konstytucyjne budzi także § 57 pkt 5 załącznika nr 2 [do rozporządzenia], powodujący automatyczne uznanie niezdolności do służby w Policji osób chorych na AIDS. Choroba ta może bowiem mieć różny przebieg, także łagodny, a występujące w jej ramach dolegliwości nie w każdym wypadku przesadzają o całkowitej niezdolności do służby w Policji”.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie przeprowadzano natomiast analizy zasad dostępu do służby w Państwowej Straży Pożarnej – jedyne orzeczenie merytoryczne dotyczące tej formacji (zob. wyrok z 12 maja 1998 r., sygn. U 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 34) było poświęcone normom czasu pracy strażaków. Należy jednak zauważyć, że w uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że Państwową Straż Pożarną należy zaliczyć do służb mundurowych, których cechą wspólną jest „pełnienie służby i wykonywanie określonych przepisami prawa zadań na rzecz ochrony życia i zdrowia obywateli oraz ochrony mienia, a także porządku publicznego. (...) Mimo pewnych podobieństw wymienione służby [Policję, Straż Graniczną i Służbę Więzienną] charakteryzuje różnorodność zadań, która prowadzi do różnego stopnia podporządkowania i dyspozycyjności funkcjonariuszy tych formacji, do przyjęcia innych sposobów realizacji tych zadań i w konsekwencji do odmiennego ukształtowania pod wieloma względami ich pragmatyk służbowych”. Pozwala to przyjąć, że ustalenia Trybunału Konstytucyjnego co do zasad badania stanu zdrowia policjantów, zawarte w omówionych wyżej wyrokach o sygn. K 36/00 i P 61/08, powinny mieć odpowiednie zastosowanie także do strażaków.

2.5. Problematyka nosicielstwa wirusa HIV w związku z prawem do pracy (niekiedy także – prawa do służby publicznej, w tym w służbach mundurowych) jest poruszana także w dokumentach organizacji międzynarodowych oraz bywa przedmiotem orzecznictwa sądowego. Zagadnienie analizowane w niniejszej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny nie ma więc charakteru jednostkowego, lecz wskazuje na istnienie ważnego problemu społecznego.

Tytułem przykładu, można wskazać, że zgodnie z *Międzynarodowymi wytycznymi w zakresie HIV/AIDS i praw człowieka*, przygotowanymi w 1996 r. przez Biuro Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych (OHCHR) oraz Program HIV/AIDS Narodów Zjednoczonych (UNAIDS), prawo powinno m.in. gwarantować:

- brak przymusu wykonywania testów na obecność wirusa HIV w procesie zatrudniania lub szkolenia;
- „bezpieczeństwo zatrudnienia” do momentu, kiedy nosiciele wirusa HIV nie będą zdolni do dalszego wykonywania swoich obowiązków; wymóg ten obejmuje także „uzasadnioną zmianę warunków pracy”;
- ochronę przed dyskryminacją i stygmatyzacją w miejscu pracy;

(wytyczne są dostępne na stronie internetowej Krajowego Centrum ds. AIDS <http://www.aids.gov.pl>, s. 18-20).

Podobnie *Kodeks postępowania wobec epidemii HIV/AIDS w środowisku pracy*, opracowany przez Międzynarodową Organizację Pracy w 2007 r., stwierdza, że wykonanie „testu w kierunku HIV nie powinno być wymagane przy rekrutacji do pracy lub jako warunek ciągłości pracy – umożliwiając przedłużenie umów o pracę. Wszelkie rutynowe procedury, na które składają się testy medyczne, takie jak testy na ogólną sprawność, które wykonywane są przed rozpoczęciem pracy lub wykonywane pracownikom regularnie, nie powinny zawierać obowiązkowych testów na HIV” ([http://www.aids.gov.pl/files/publikacje/Kodeks\\_ILO.pdf](http://www.aids.gov.pl/files/publikacje/Kodeks_ILO.pdf), s. 27). Nakazuje również, aby pracodawcy pozwalali „osobom dotkniętym HIV/AIDS pracować tak długo, jak będą do tego zdolne” (tamże, s. 12). Stosunek pracy może zostać zakończony tylko „zgodnie z niedyskryminującym prawem pracy oraz ogólnie obowiązującymi procedurami i uprawnieniami w przypadku, gdy pracownik cierpiący na choroby związane

z AIDS nie może już kontynuować pracy, oraz gdy wyczerpał wszystkie możliwości czasowego zawieszenia wykonywania pracy, włącznie z przedłużonym zwolnieniem lekarskim” (tamże, s. 12).

Jeżeli zaś chodzi o orzecznictwo sądowe, to problem dostępu nosicieli wirusa HIV do służb mundurowych był przedmiotem orzeczenia sądów amerykańskich (por. zwłaszcza wyrok Sądu Apelacyjnego z 10 marca 2000 r. w sprawie Louis Holiday przeciwko Miastu Chattanooga; polskie tłumaczenie jest dostępne na stronie internetowej Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, [http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/holiday\\_case\\_pl.doc](http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/holiday_case_pl.doc)). Uznawały one, że każda osoba ma prawo do bycia ocenianą „na podstawie swych rzeczywistych umiejętności i stanu zdrowia” oraz do „ochrony przed dyskryminacją opartą na strachu, niewiedzy czy niezrozumieniu” i kwestionowały odrzucanie kandydatów nosicieli wirusa HIV podczas naboru do Policji.

### 3. Ocena zgodności zaskarżonych przepisów z art. 60 w związku z art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.1. Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje regulacje, które przesądzą o całkowitej niezdolności do służby policjantów i strażaków:

- chorych na przewlekłe zapalenie wątroby (por. § 44 pkt 6 załączników nr 2 i 3 do rozporządzenia);
- chorych na zespół nabytego upośledzenia odporności (AIDS, por. § 57 pkt 5 załączników nr 2 i 3 do rozporządzenia) oraz
- nosicieli wirusa HIV (por. § 57 pkt 4 załącznika nr 3 do rozporządzenia; wniosek w tym zakresie nie obejmuje policjantów nosicieli wirusa HIV, ponieważ było to przedmiotem wspomnianej sprawy o sygn. P 61/08).

Wszystkie wskazane przez wnioskodawcę przepisy nakazują uznanie za całkowicie niezdolnych do służby policjantów lub strażaków, u których komisje lekarskie stwierdzą wskazane choroby. Skutkuje to – bez żadnych wyjątków – uruchomieniem procedury zwolnienia ze służby (por. art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji i art. 43 ust. 2 pkt 1 ustawy o Straży Pożarnej).

3.2. Na podstawie omówionego powyżej dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego można stwierdzić, że właściwie poza dyskusją jest zarówno zaliczenie służby w Policji i Państwowej Straży Pożarnej do służby publicznej w rozumieniu art. 60 Konstytucji, jak i dopuszczalność regulowania zasad dostępu do tej służby m.in. za pomocą kryteriów medycznych (por. zwłaszcza omówione wyroki o sygn. K 36/00, P 61/08 i U 17/97). Istota kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie sprowadza się więc do ustalenia, czy zaskarżona regulacja stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa dostępu do służby publicznej we wskazanych formacjach, ze szczególnym uwzględnieniem jej wpływu na godność człowieka (art. 30 Konstytucji).

3.3. Zasada proporcjonalności była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, także w sprawach związanych z prawem dostępu do służby publicznej w służbach mundurowych (por. obszerna analiza tego dotychczasowego dorobku Trybunału Konstytucyjnego we wspomnianym wyroku o sygn. P 61/08).

W tym miejscu wystarczy więc przypomnieć, że zasada proporcjonalności wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji i jest rozumiana przez Trybunał Konstytucyjny jako suma trzech zasad składowych: zasady przydatności, zasady konieczności oraz zasady proporcjonalności *sensu stricto*, tzn. zakazu nadmiernej ingerencji (por. wyrok z 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86 i wiele innych). Zasada przydatności polega na przeprowadzeniu testu racjonalności instrumentalnej, tzn. ustaleniu, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. Zasada konieczności wymaga oceny, czy badane przepisy są niezbędne dla ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (pięciu dóbr ogólnospołecznych lub indywidualnych „wolności i praw innych osób”), a ponadto czy spośród środków skutecznie chroniących te wartości zostały wybrane środki najmniej uciążliwe. Zasada proporcjonalności *sensu stricto* wymaga zaś ustalenia, czy efekty zaskarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

Istotną wartością wymagającą uwzględnienia podczas oceny badanego rozwiązania jest również respektowanie przez nią godności człowieka, która – zgodnie z art. 30 Konstytucji – jest przyrodzona, niezbywalna i nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. „Przedmiotem prawa do godności jest, w najogólniejszym ujęciu, stworzenie (zagwarantowanie) każdemu człowiekowi takiej sytuacji, by miał możliwość autonomicznego realizowania swojej osobowości, ale przede wszystkim, by nie stawał się przedmiotem działań ze strony innych (zwłaszcza władzy publicznej) i nie stanowił tylko instrumentu w urzeczywistnianiu ich celów” (cytowany wyrok o sygn. SK 48/05). Sprzeczne z art. 30 Konstytucji są takie regulacje, które poniżają jednostkę, traktują ją krzywdząco, godzą w jej status obywatelski, społeczny czy zawodowy, „wywołując usprawiedliwione okolicznościami intersubiektywne przeświadczenie, że jednostkę dotknęła poprzez takie regulacje prawne niesprawiedliwa, nieuzasadniona krzywda” (wyrok z 14 lipca 2003 r., sygn. SK 42/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63;

teza podtrzymana w cytowanym wyroku o sygn. K 28/05 oraz wyrokach z: 7 maja 2013 r., sygn. SK 11/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 40 oraz 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85).

3.4. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zaskarżone rozwiązania są niezgodne ze wskazanymi wzorcami kontroli. Odpowiednie zastosowanie ma tu argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu cytowanego już wyroku o sygn. P 61/08.

Wymaganie od policjantów i strażaków ponadprzeciętnie dobrego stanu zdrowia jest w sposób oczywisty uzasadnione charakterem ich pracy, która wymaga dużej dyspozycyjności, odporności na stres i sprawności fizycznej. Co do zasady, wprowadzanie regulacji prawnych, gwarantujących selektywność naboru do Policji i Państwowej Straży Pożarnej, jest więc przydatne do realizacji wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji i nie może być traktowane jako naruszenie godności funkcjonariuszy w rozumieniu art. 30 Konstytucji. Już bez szczegółowej wiedzy medycznej można stwierdzić, że odpowiedni stan zdrowia funkcjonariuszy jest konieczny dla wypełniania przez nich zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Eliminacja z Policji i Państwowej Straży Pożarnej osób chorych na choroby zakaźne pozwala także na zminimalizowanie ryzyka przypadkowego zakażenia podczas interwencji lub akcji ratunkowej (por. art. 68 ust. 4 Konstytucji: „Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych (...”).

Powyższa argumentacja ma zastosowanie także *in concreto* w odniesieniu do badanych przepisów – przewlekłe zapalenie wątroby, zespół nabytego upośledzenia odporności (AIDS) oraz nosicielstwo wirusa HIV mogą być istotnym przeciwwskazaniem do służby w Policji i Państwowej Straży Pożarnej – przynajmniej na niektórych stanowiskach i przez niektóre osoby (nieposiadające np. unikalnych kwalifikacji). Wskazane choroby mogą w sposób istotny obniżać zdolność do służby (np. uniemożliwiać wykonywanie zadań wymagających intensywnego wysiłku fizycznego), a podejmowanie przez cierpiących na nie funkcjonariuszy niektórych czynności (np. udzielanie pierwszej pomocy) może wiązać się z ryzykiem zakażenia wirusem HIV lub wirusami zapalenia wątroby.

Powyższe ustalenia wskazują, że § 44 pkt 6 i § 57 pkt 5 załączników nr 2 i 3 oraz § 57 pkt 4 załącznika nr 3 do rozporządzenia mogą spełniać kryterium przydatności (racjonalności instrumentalnej). Budzi to jednak także pewne zastrzeżenia:

Po pierwsze, zaskarżone rozwiązania nie do końca stanowią efektywny instrument osiągnięcia założonego celu – co do zasady komisje lekarskie nie zlecają bowiem badania w kierunku nosicielstwa wirusa HIV albo wirusów zapalenia wątroby w sytuacji, gdy stan zdrowia funkcjonariusza wydaje się dobry, a na konieczność tych badań nie wskazują okoliczności jego służby (np. odnotowany kontakt z zakażoną krwią). Zaskarżone przepisy nie gwarantują więc, że w Policji i Państwowej Straży Pożarnej nie będzie służył żaden funkcjonariusz, który jest nosicielem wskazanych wirusów. Przeciwnie – skłaniają one do ukrywania złego samopoczucia i unikania badań lekarskich, ponieważ wykrycie zachorowania na wskazane choroby przez komisje lekarskie automatycznie oznacza utratę pracy we wspomnianych służbach. Paradoksalnie mogą one więc zwiększać zagrożenie epidemiczne, zamiast je zmniejszać.

Po drugie, § 44 pkt 6 i § 57 pkt 5 załączników nr 2 i 3 oraz § 57 pkt 4 załącznika nr 3 do rozporządzenia przewidują identyczny skutek w postaci uznania całkowitej niezdolności do służby w wypadku każdej z przewidzianych w tych przepisach jednostek chorobowych, bez względu na ich specyfikę i stan ich zaawansowania.

Nie jest jasne, dlaczego w rozporządzeniu oddzielnie normuje się kategorię zdrowia funkcjonariuszy zarażonych wirusem HIV i chorych na zespół nabytego upośledzenia odporności (AIDS), skoro pierwsze jest zawsze konsekwencją drugiego (nie można chorować na AIDS bez wcześniejszego zarażenia się wirusem HIV), a w obydwu wypadkach komisje lekarskie mają obowiązek stwierdzenia całkowitej niezdolności do służby (por. § 57 pkt 4 i 5 załączników nr 2 i 3 do rozporządzenia). Takie rozwiązanie byłoby zgodne z zasadami logiki, doświadczenia życiowego i wiedzy medycznej tylko wtedy, gdyby samo nosicielstwo wirusa HIV mogło przynajmniej w niektórych wypadkach być traktowane łagodniej niż zachorowanie na AIDS (tak zresztą było w pierwotnej wersji zaskarżonego rozporządzenia, do jego nowelizacji w 1992 r.). Zachorowanie na AIDS w przeważającej większości sytuacji będzie bowiem oznaczało tak znaczny spadek odporności, że osoby chore staną się całkowicie niezdolne do służby. Nosicielstwo wirusa HIV może zaś być (przynajmniej w niektórych wypadkach) praktycznie bezobjawowe.

Jeszcze inny problem wiąże się z „przewlekłym zapaleniem wątroby”, o którym mowa w § 44 pkt 6 załączników nr 2 i 3 do rozporządzenia. Pod tym pojęciem mogą mieścić się bardzo różne uszczerbki na zdrowiu – od wirusowego zapalenia wątroby (zwłaszcza typu B), przez zapalenie wątroby wywołane lekami lub substancjami toksycznymi, aż po autoimmunologiczne zapalenie wątroby o nieustalonej etiologii albo zapalenie wątroby wywołane uszkodzeniami mechanicznymi. Jedyłą ich cechą wspólną jest „przewlekłość” (długotrwałość i wolny postęp zmian chorobowych). Nie wszystkie są chorobami zakaźnymi (to jest cechą jedynie wirusowego zapalenia wątroby, przy czym sposoby zakażenia są różne w zależności od typu wirusa). Niekoniecznie muszą także w istotny sposób wpływać na sprawność i wydajność pracy policjanta lub strażaka (np. trwale odbiegające

od normy wyniki testów biochemicznych, np. enzymów ALAT i ASPAT czy bilirubiny, mogą wskazywać na przewlekłe zapalenie wątroby, lecz w pozostałym zakresie stan zdrowia funkcjonariusza może być dobry). Także w tym zakresie rozporządzenie jest niekonsekwentne – odrębnie normuje np. „przewlekłą hiperbilirubinemię”, a zwiększone stężenie bilirubiny jest jednym z objawów m.in. wirusowego i polekowego zapalenia wątroby (oddzielnymi jednostkami chorobowymi są również: „nosicielstwo antygeny Hbs”, stan „ozdrowienia po wirusowym zapaleniu wątroby (WZW) bez uszkodzenia wątroby i nosicielstwa antygeny Hbs” oraz „przebyte pourazowe uszkodzenie wątroby w okresie wydolności” – por. § 44 pkt 8-11 załączników nr 2 i 3 do rozporządzenia).

W rezultacie rozporządzenie nakazuje niekiedy komisjom lekarskim wydawanie orzeczeń sprzecznych z aktualną wiedzą medyczną (świadczy o tym np. identyczne potraktowanie HIV i AIDS) i indywidualną oceną stanu zdrowia pacjenta, a takie ich uprzedmiotowienie należy ocenić krytycznie z punktu widzenia art. 30 Konstytucji. Niektórzy nosiciele wirusa HIV i chorzy na przewlekłe zapalenie wątroby mogą być zdolni do służby z niewielkimi ograniczeniami (w wypadku osób chorych na AIDS jest to mniej prawdopodobne), a okoliczność ta na skutek zaskarżonych przepisów nie może być uwzględniona przez komisje lekarskie.

Po trzecie, § 44 pkt 6 i § 57 pkt 5 załączników nr 2 i 3 oraz § 57 pkt 4 załącznika nr 3 do rozporządzenia nakazują identyczną ocenę stanu zdrowia funkcjonariuszy bez względu na ich zakres zadań. Tymczasem zarówno w Policji, jak i w Państwowej Straży Pożarnej oprócz stanowisk operacyjnych (patrolowych, interwencyjnych czy wymagających udziału w akcjach ratowniczych) jest wiele takich, w których liczą się bardziej osobiste predyspozycje i umiejętności niż idealny stan zdrowia. W obydwu strukturach funkcjonariusze pełnią także role administracyjne, koordynacyjne, informacyjne, szkoleniowe, informatyczne, część z nich jest także zatrudniona przy pracach analitycznych, laboratoryjnych czy współpracy międzynarodowej (por. zadania tych formacji, wymienione w art. 1 ust. 2 ustawy o Policji i art. 1 ust. 2 ustawy o Straży Pożarnej). Wykonywanie tego typu zadań przez funkcjonariuszy nosicieli wirusa HIV czy wirusowego zapalenia wątroby co do zasady nie stanowi większego ryzyka dla zdrowia publicznego niż w wypadku umysłowej pracy „cywilnej”. Nie ma też przeszkód, aby tych właśnie funkcjonariuszy pozostawiać na stanowiskach wspierających policjantów czy strażaków podejmujących interwencje nawet w wypadku, gdy konieczna jest mobilizacja większych sił tych formacji – każda akcja wymaga bowiem przynajmniej minimalnej obsługi telekomunikacyjnej czy logistycznej. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na niewielką liczbę funkcjonariuszy, objętych zaskarżonymi przepisami – zgodnie z przedstawionymi w niniejszej sprawie informacjami Ministra Spraw Wewnętrznych w latach 2009-2013 komisje lekarskie orzekły niezdolność do służby jednego policjanta z powodu nosicielstwa wirusa HIV, jednego strażaka z powodu zachorowania na zespół nabytego upośledzenia odporności (AIDS) oraz 78 policjantów i 22 strażaków z powodu nosicielstwa wirusów zapalenia wątroby lub zachorowania na wirusowe zapalenie wątroby typu B lub C.

Po czwarte, zaskarżone przepisy nie różnicują także skutków wskazanych chorób dla funkcjonariuszy ze względu na okoliczności ich powstania. Jest to o tyle istotne, że zarówno zarażenie wirusem HIV, jak i wirusami zapalenia wątroby może być bezpośrednim rezultatem służby w Policji lub Państwowej Straży Pożarnej – stosunkowo duże prawdopodobieństwo kontaktu z zakażoną krwią wynika z samego zakresu zadań tych służb (większe występuje tylko w wypadku zawodów medycznych). Tymczasem osoby, które zostały zakażone podczas i w związku z pełnioną w interesie publicznym służbą, nie podlegają żadnej szczególnej ochronie, lecz są bez żadnych skrupułów usuwane z Policji i Państwowej Straży Pożarnej – nawet wtedy gdy ich stan zdrowia jest dosyć dobry i mogą w dalszym ciągu pełnić służbę. Tego typu sytuacje stanowią już nie tylko potencjalne, ale także konkretne naruszenie godności funkcjonariuszy (art. 30 Konstytucji) – a w stosunku do tej grupy osób państwo ma szczególne zobowiązania, także w zakresie zapewnienia im rzetelnej oceny stanu zdrowia i umożliwienia dalszej pracy, o ile tylko jest to możliwe.

Wskazane zastrzeżenia mają także wpływ na ocenę § 44 pkt 6 i § 57 pkt 5 załączników nr 2 i 3 oraz § 57 pkt 4 załącznika nr 3 do rozporządzenia w kwestionowanym zakresie z punktu widzenia zasady konieczności i zakazu nadmiernej ingerencji.

Nie ulega wątpliwości, że słuszny cel zaskarżonych przepisów (możliwie najwyższa jakość kadr Policji i Państwowej Straży Pożarnej) może być osiągnięty innymi metodami, które będą gwarantowały podobny poziom ochrony zdrowia i bezpieczeństwa publicznego oraz praw i obowiązków innych osób, a równocześnie nie będą miały tak negatywnych skutków dla zainteresowanych funkcjonariuszy (zwłaszcza w zakresie ingerencji w ich godność).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ewentualna całkowita niezdolność do służby policjantów i strażaków cierpiących na wspomniane choroby powinna być ustalana przez komisje lekarskie na podstawie przepisów, które pozostawiają im przynajmniej minimalny margines oceny. Ocena stanu zdrowia jest zawsze decyzją medyczną, a jej przełożenie na kryteria prawne (poszczególne kategorie zdrowia) powinno uwzględniać tę okoliczność. To komisje lekarskie (a nie Minister Spraw Wewnętrznych w zaskarżonym rozporządzeniu) powinny orzekać, czy dany nosiciel wirusa HIV, osoba chora na AIDS lub przewlekłe wirusowe zapalenie wątroby jest całkowicie



niezdolna do pracy w Policji albo Państwowej Straży Pożarnej na jakimkolwiek stanowisku (kategoria zdrowia D), czy też mógłby być efektywnym pracownikiem na niektórych stanowiskach (kategoria zdrowia C), np. niewiązanych się ze zwiększonym ryzykiem kontaktu z krwią. Komisje te, jak wskazuje cytowany już § 12 ust. 1 rozporządzenia, dysponują odpowiednimi instrumentami oceny stanu psychofizycznego osób zainteresowanych: mają prawo i obowiązek dokonać wszechstronnego zbadania policjantów i strażaków, uwzględniającego wyniki badań specjalistycznych (np. psychiatrycznych, psychologicznych i dodatkowych), a gdy zachodzi potrzeba – także obserwacji szpitalnej. Mogą one wydawać decyzje z uwzględnieniem indywidualnych okoliczności – zwłaszcza stopnia zaawansowania choroby i jej wpływu na zadania wykonywane przez badanego funkcjonariusza, a także stale zmieniającej się wiedzy medycznej oraz realiów służby w Policji i Państwowej Straży Pożarnej.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że podstawową metodą profilaktyki przewlekłych chorób zakaźnych (w tym AIDS i wirusowego zapalenia wątroby) nie jest ani zwalnianie nosicieli z pracy, ani ich izolowanie od społeczeństwa. Tego typu działania są całkowicie pozbawione jakiegokolwiek sensu w wypadku chorób niezakaźnych, takich jak polekowe czy autoimmunologiczne zapalenie wątroby (objęte dyspozycją § 44 pkt 6 załączników nr 2 i 3 do rozporządzenia). Dobra integracja społeczna osoby chorej, jej zaangażowanie w życie zawodowe i prywatne pozwalają na bardziej optymistyczne prognozy co do rozwoju choroby i zmniejszają prawdopodobieństwo zachowań ryzykownych (np. świadomego lub nieświadomego rozprzestrzeniania wirusa). W tym kontekście z całą pewnością mechanizm automatycznego zwalniania z Policji i Państwowej Straży Pożarnej, wynikający z zaskarżonych przepisów, nie jest najmniej uciążliwym środkiem zapewnienia ochrony bezpieczeństwa i zdrowia publicznego. W wypadku gdy stan zdrowia badanego funkcjonariusza pozwala na uznanie go za zdolnego do służby z ograniczeniem (kategoria C), należy najpierw rozważyć, czy jest możliwe przeniesienie go na odpowiednio „bezpieczne” stanowisko. Jest to wskazane zwłaszcza wtedy, gdy zachorowanie powstało podczas i w związku z pełnioną służbą, a policjant lub strażak jest szczególnie doświadczony lub ma wyjątkową wiedzę lub unikatowe kwalifikacje, bez względu na związane z tym koszty organizacyjne czy kadrowe. Zwolnienie ze służby powinno w takim wypadku być ostatecznością.

Ponadto § 44 pkt 6 i § 57 pkt 5 załączników nr 2 i 3 oraz § 57 pkt 4 załącznika nr 3 do rozporządzenia należy ocenić krytycznie także z punktu widzenia zakazu nadmiernej ingerencji. Choć pozornie ochrona zdrowia publicznego jako wartość ogólnospołeczna wydaje się wartością cenniejszą niż indywidualne prawo dostępu do służby publicznej, to jednak zaskarżone przepisy w nieodpowiedni sposób wyważają proporcje między tymi wartościami. Opierają się bowiem na błędnym założeniu, że stan zdrowia funkcjonariuszy – nosicieli wirusa HIV, chorych na AIDS oraz na przewlekłe zapalenie wątroby (także niewirusowe!) stanowi takie ryzyko społeczne, że powoduje całkowitą niezdolność do służby na jakimkolwiek (nawet biurowym) stanowisku w Policji czy Państwowej Straży Pożarnej. Tym samym statystycznie niewielkie zwiększenie ochrony zdrowia publicznego jest uważane za wartość cenniejszą niż umożliwienie kontynuacji pełnienia służby publicznej osobie, której stan zdrowia nie jest wprawdzie idealny (kategoria A), lecz może być wystarczający do pracy na niektórych stanowiskach (kategoria C). Zaskarżone przepisy mają na celu maksymalną ochronę zdrowia publicznego (które w wypadku policjantów czy strażaków pracujących na stanowiskach biurowych albo chorych na niewirusowe zapalenie wątroby w istocie nie jest nadmiernie zagrożone) kosztem konstytucyjnego prawa do służby publicznej konkretnego policjanta lub strażaka, zamiast w możliwie największym stopniu realizować obie wartości.

3.5. W związku z powyższym należy stwierdzić, iż zakwestionowane rozwiązania w zakresie, w jakim powodują uznanie całkowitej niezdolności do pełnienia służby w Policji lub Państwowej Straży Pożarnej bez względu na stan zdrowia, są niezgodne z art. 60 w związku z art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

#### 4. Konkluzja i skutki orzeczenia.

4.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności § 44 pkt 6 i § 57 pkt 5 załączników nr 2 i 3 oraz § 57 pkt 4 załącznika nr 3 do rozporządzenia ze względu na nieproporcjonalność przewidzianych w nich ograniczeń dostępu do służby publicznej.

Trybunał Konstytucyjny nie neguje, że nosicielstwo wirusa HIV i chorowanie na przewlekłe zapalenie wątroby i zespół nabytego upośledzenia odporności (AIDS) mają negatywny wpływ na przydatność do służby w Policji i Państwowej Straży Pożarnej (dotyczy to zwłaszcza AIDS, która najczęściej będzie powodowała całkowitą i nieodwracalną niezdolność do służby), a cierpiący na te przypadłości funkcjonariusze nie mogą uzyskać najwyższej możliwej kategorii zdrowia (A – „zdolny do służby”). Przyczyną krytycznej oceny zaskarżonych przepisów jest wyłącznie ich automatyzm. Wyraża się on w ograniczeniu możliwości oceny rzeczywistej zdolności psychofizycznej policjantów i strażaków przez komisje lekarskie, które zawsze muszą uznać wspomniane osoby za całkowicie niezdolne do służby w Policji i Państwowej Straży Pożarnej na jakimkolwiek stanowisku, nawet

gdy nie ma to uzasadnienia medycznego i nie wynika z charakteru wykonywanych przez daną osobę zadań ani stopnia zaawansowania choroby. Bezpośrednią przyczyną tego rygoryzmu jest narzucone przez zaskarżony przepis obligatoryjne kwalifikowanie takich osób do kategorii zdrowia D („całkowicie niezdolny do służby”) i brak możliwości orzekania w takiej sytuacji kategorii zdrowia C („zdolny do służby z ograniczeniem”).

4.2. Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił wniosku Ministra Spraw Wewnętrznych o odroczenie utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów ze względu na toczące się w resorcie prace nad nową ustawą, kompleksowo regulującą procedury i kryteria oceny zdolności psychofizycznej funkcjonariuszy wszystkich służb mundurowych. Wynika to z dwóch okoliczności:

Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny dostrzega ryzyko znacznego przedłużenia się wspomnianych prac legislacyjnych m.in. ze względu na obiektywnie wysoki stopień skomplikowania normowanej materii oraz ich początkowe stadium. Bierze także pod uwagę, że zaskarżone rozporządzenie (obowiązujące od ponad dwudziestu lat) nie było systematycznie aktualizowane, mimo licznych w tym czasie zmian w wiedzy medycznej i prawie, a w rezultacie jest ono rażąco anachroniczne i wadliwe legislacyjne (także w aspektach niebadanych w ramach niniejszego postępowania). Nie bez znaczenia jest również to, że przez cztery lata nie został w jego brzmieniu uwzględniony wspomniany wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 61/08, dotyczący policjantów nosicieli wirusa HIV, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. (pomimo że w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji już w 2010 r. przygotowano nową wersję całego rozporządzenia, nad którym zaniechano prac decyzją Rady Ministrów w związku z pracami nad – nadal niesfinalizowaną – reformą emerytur mundurowych).

Po drugie, przeciwko odroczeniu utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów przemawia także ranga naruszonych unormowań Konstytucji (w tym zwłaszcza art. 30 Konstytucji). Biorąc pod uwagę stosunkowo wąski zakres kontroli dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny, należy uznać, że do przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją bezwzględnie konieczna jest pilna nowelizacja rozporządzenia w kierunku wskazanym w sentencji niniejszego wyroku oraz przegląd jego najbardziej rygorystycznych unormowań (można w tym zakresie wykorzystać projekt przygotowany w resorcie po poprzednim wyroku Trybunału Konstytucyjnego). Dokonane w ten sposób prowizoryczne zmiany będą zapewniały poszanowanie godności funkcjonariuszy w okresie przed wejściem w życie ewentualnej ustawy.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.

**137**

**WYROK**

z dnia 12 grudnia 2013 r.

**Sygn. akt K 5/13\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Zbigniew Cieślak – przewodniczący  
Marek Kotlinowski – sprawozdawca  
Stanisław Rymar  
Piotr Tuleja  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 grudnia 2013 r., połączonych wniosków grupy senatorów i grupy posłów o zbadanie zgodności:

\* Sentencja została ogłoszona dnia 9 stycznia 2014 r. w Dz. U. poz. 37.

art. 75, art. 76 oraz art. 124 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151, ze zm.) z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony praw słuszenie nabytych, ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz określoności przepisów prawa, a ponadto w zakresie, w jakim ustawa ta wprowadza powszechność badań lekarskich dla kandydatów na kierowców, pomimo istniejącego obowiązku złożenia oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej, co powoduje wprowadzenie nieproporcjonalnych obciążeń, a w konsekwencji istnieje ryzyko ograniczenia dostępu niektórych osób do ich własności i utrudnienia podjęcia działalności gospodarczej, której integralnym elementem jest konieczność posiadania prawa jazdy, z art. 64 i art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 124 ust. 6 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami** (Dz. U. Nr 30, poz. 151, Nr 92, poz. 530, Nr 106, poz. 622, Nr 205, poz. 1210, Nr 227, poz. 1367 i Nr 244, poz. 1454, z 2012 r. poz. 113 oraz z 2013 r. poz. 82, 657, 700 i 829) **w zakresie, w jakim dotyczy wymiany praw jazdy wydanych bezterminowo, jest zgodny z zasadami określoności przepisów prawa, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw słuszenie nabytych wynikającymi z 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. Grupa senatorów we wniosku z 7 marca 2013 r. wystąpiła o stwierdzenie niezgodności art. 75, art. 76 oraz art. 124 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151, ze zm.; dalej: u.k.p.) z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami:

a) ochrony praw słuszenie nabytych – przez „wprowadzenie w Ustawie obowiązku wymiany praw jazdy wydanych pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów na prawa jazdy według nowego wzoru wynikającego z przepisów wykonawczych wydanych na podstawie upoważnienia zawartego w Ustawie, w zakresie, w jakim następuje ryzyko utraty bezterminowego charakteru praw jazdy wydanych pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów”,

b) ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz określoności przepisów prawa – przez „zamieszczenie w Ustawie niejasnych regulacji, w zakresie, w jakim brak jest przejrzystości i precyzyjności co do brzmienia przepisów Ustawy dotyczących okresu, na jaki wydawane są prawa jazdy, w szczególności co do wprowadzenia jasnych zasad, z których wynikałoby, iż prawa jazdy wydane pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów i wymienione na nowe, tzn. według nowego wzoru, nie utracą swojego bezterminowego charakteru”.

Ponadto wnioskodawca wniósł o stwierdzenie niezgodności z art. 64 i art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji przepisów art. 75, art. 76 oraz art. 124 u.k.p. „w zakresie, w jakim Ustawa wprowadza powszechność badań lekarskich dla kandydatów na kierowców pomimo istniejącego obowiązku złożenia oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej, co powoduje wprowadzenie nieproporcjonalnych obciążeń, a w konsekwencji istnieje ryzyko ograniczenia dostępu niektórych osób do ich własności i utrudnienia podjęcia działalności gospodarczej, której integralnym elementem jest konieczność posiadania prawa jazdy”.

W uzasadnieniu wniosku wnioskodawca wskazał, że przywołana wyżej ustawa o kierujących pojazdami jest aktem obszernym i kompleksowym, zawierającym nowe i dość radykalne rozwiązania, charakteryzujące się znacznym stopniem ingerencji w ukształtowany dotychczas stan prawny, orzecznictwo, praktykę i kulturę prawną. Jej art. 124 dotyczy niezwykle ważnego problemu, jakim jest wymiana dotychczasowych praw jazdy

na nowe. Z przepisu tego wynika, że osoby posiadające prawa jazdy wydane do 18 stycznia 2013 r. obowiązane są dokonać ich wymiany na prawo jazdy zgodne z nowym wzorem prawa jazdy określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 1 u.k.p. Prawa jazdy podlegają wymianie w okresie od 19 stycznia 2028 r. do 18 stycznia 2033 r. w terminach określonych przez ministra właściwego do spraw transportu lub w terminach wcześniejszych, na wniosek posiadacza prawa jazdy. W ocenie wnioskodawcy wprowadzenie nowego wzoru prawa jazdy obowiązującego od 19 stycznia 2013 r. stwarza problemy przede wszystkim na gruncie nieprecyzyjnych sformułowań art. 124 ust. 6 u.k.p. Zgodnie z tym przepisem wymieniane prawa jazdy zachowują ważność w okresie, na jaki zostały wydane, nie dłużej niż do terminów wymienionych w art. 124 ust. 4 u.k.p. Nadano zatem dotychczasowym prawom jazdy charakter tymczasowy, choć zdecydowana większość z nich została wydana bezterminowo. Zdaniem wnioskodawcy, taka treść art. 124 ust. 6 u.k.p. stwarza ryzyko wadliwego jego rozumienia. Właściwe brzmienie tego przepisu powinno w sposób jasny i zrozumiały formułować zasadę wydawania nadal bezterminowych praw jazdy z jednoczesnym wyjątkiem dopuszczającym wydawanie okresowych (kontynuowanych) praw jazdy. Niezgodność tego przepisu z zasadą praw słusznie nabytych polega na tym, że obowiązek wymiany praw jazdy wydanych pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów na prawa jazdy według nowego wzoru wynikającego z przepisów wykonawczych wydanych na podstawie upoważnienia zawartego w tej ustawie rodzi ryzyko utraty bezterminowego charakteru praw jazdy wydanych pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów. Niezgodność z zasadą zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa oraz zasadą określoności przepisów prawa polega na zamieszczeniu w ustawie niejasnych regulacji, charakteryzujących się brakiem przejrzystości i precyzyjności co do brzmienia przepisów ustawy dotyczących okresu, na jaki wydawane są prawa jazdy, w szczególności, co do wprowadzenia jasnych zasad, z których wynikałoby, iż prawa jazdy wydane pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów i wymienione na nowe, tzn. według nowego wzoru, nie tracą swojego bezterminowego charakteru.

Z kolei jeśli chodzi o niekonstytucyjność art. 75 i art. 76 u.k.p., to wnioskodawca podnosi, że wprowadzają one wymóg badań lekarskich jako warunek otrzymania, przedłużenia i przywrócenia uprawnień do kierowania pojazdami. Prawny status tych badań oparto na swoistym „domniemaniu choroby”, którego następstwem jest nadanie im obowiązkowego i powszechnego charakteru. Zdaniem wnioskodawcy, o ile takie znaczenie badań lekarskich może przybrać postać zasady stosowanej przy wydawaniu uprawnień cofniętych ze względu na stan zdrowia albo w wyniku odebrania uprawnień ze względu na kierowanie w stanie nietrzeźwości bądź też utraty uprawnień do prowadzenia pojazdów specjalnych, o tyle ich stosowanie jako wymogu powszechnego jest wątpliwym rozwiązaniem. Należy bowiem wskazać, że zgodnie z art. 78 zdanie pierwsze u.k.p. osoba poddająca się powszechnemu badaniu lekarskiemu jest „obowiązana wypełnić oświadczenie, w formie ankiety, dotyczące stanu zdrowia, pod rygorem odpowiedzialności karnej”. Zdaniem wnioskodawcy, z punktu widzenia tej regulacji zbędne jest narażanie obywateli na dodatkowe koszty związane z wymianą praw jazdy (200 zł) oraz przyjmowanie fikcji, że wymiana prawa jazdy odbywa się na ich wniosek, a nie jako czynność obligatoryjna z mocy prawa. Również przypadek przywracania uprawnień zawieszonych ze względu na stan zdrowia można – zdaniem wnioskodawcy – objąć uproszczoną procedurą zaświadczenia o zakończeniu leczenia, stanowiącego wystarczający dokument dla pracodawcy i ZUS. Powtarzanie w tym wypadku standardowego badania dla kierowcy jest zbędne i niedopuszczalne, tym bardziej, że może prowadzić do konfliktu ocen lekarskich. Regulacje powyższe są zatem niezgodne z art. 64 i art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji, a niezgodność ta polega na tym, że ustawa wprowadza powszechność badań lekarskich dla kandydatów na kierowców, pomimo istniejącego obowiązku złożenia oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej, co powoduje wprowadzenie nieproporcjonalnych obciążeń, a w konsekwencji istnieje ryzyko ograniczenia dostępu niektórych osób do ich własności i utrudnienia podjęcia działalności gospodarczej, której integralnym elementem jest konieczność posiadania prawa jazdy. Wnioskodawca stwierdza również, że ta sytuacja może doprowadzić do paraliżu i tak niewydolnych placówek służby zdrowia na skutek konieczności wykonania badań zdrowych kandydatów na kierowców.

2. We wniosku z 24 lipca 2013 r. grupa posłów na Sejm zaskarżyła te same przepisy u.k.p. z punktu widzenia tych samych wzorców kontroli. Uzasadnienie wniosku grupy posłów zawiera te same argumenty mające przemawiać za niekonstytucyjnością kwestionowanych przepisów co argumenty przytoczone w uzasadnieniu wniosku grupy senatorów.

3. Zarządzeniem Prezesa TK z 5 sierpnia 2013 r. wnioski grupy senatorów i grupy posłów zostały połączone do wspólnego rozpoznania.

4. W piśmie z 30 lipca 2013 r. opinię w sprawie przedstawił Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Stwierdził on, że przepisy dotyczące wydawania, cofania i przywracania uprawnień do kierowania pojazdami oraz egzaminowania kandydatów na kierowców, a w szczególności sprawy związane z wzorami dokumentów praw jazdy, zasadami i warunkami wydawania tych dokumentów, ich terminami ważności, wymianą, a także badaniami lekarskimi i psychologicznymi kierowców są bezpośrednią implementacją przepisów Unii Europejskiej do prawa polskiego. Zasady te regulują przepisy dyrektywy 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (Dz. Urz. UE L 403 z 30.12.2006, s. 18, ze zm.; dalej: dyrektywa).

Art. 3 ust. 3 dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie, aby do 19 stycznia 2033 r. dostosowały wszystkie prawa jazdy wydawane lub znajdujące się w obiegu do wymogów tej dyrektywy. Implementacja tego przepisu została dokonana przez art. 124 u.k.p., w którym nałożono na obywateli polskich obowiązek wymiany prawa jazdy w terminie od 19 stycznia 2028 r. do 18 stycznia 2033 r. Brak wymiany prawa jazdy w tym terminie powoduje utratę ważności dokumentu prawa jazdy, nie wpływając na uprawnienia do kierowania pojazdami. To znaczy, że pomimo obowiązku wymiany prawa jazdy zostały zachowane prawa nabyte w zakresie posiadanych uprawnień do kierowania pojazdami oraz ich terminów ważności.

Art. 3 ust. 3 dyrektywy stwarza państwom członkowskim możliwość uzależnienia przedłużenia ważności prawa jazdy kategorii AM, A, A1, A2, B, B1 i BE od wyników badań stwierdzających spełnienie minimalnych wymagań w zakresie fizycznej i psychicznej zdolności do kierowania pojazdami. Przepis ten został implementowany do prawa polskiego przez art. 13 ust. 3 i 6 u.k.p., który wprowadza obowiązek przedkładania badań lekarskich i psychologicznych przy przedłużeniu terminu ważności prawa jazdy jedynie na kierowców posiadających prawo jazdy kategorii C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E. Obowiązek taki nie został nałożony na kierowców posiadających prawo jazdy kategorii: AM, A1, A2, A, B, B1, B+E, o ile nie mają oni ograniczonego terminu uprawnień do kierowania pojazdami ze względu na przeciwwskazania zdrowotne.

Zdaniem Ministra, ustawa o kierowaniu pojazdami nie odbiera zatem praw nabytych osobom posiadającym dotychczas uprawnienia do kierowania pojazdami wydane bezterminowo, jak również nie nakłada na nich dodatkowego obowiązku przeprowadzania badań lekarskich.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. a dyrektywy prawa jazdy są wydawane tylko tym kandydatom, którzy zdali egzamin umiejętności i zachowania oraz egzamin teoretyczny i zadawalająco przeszli badania lekarskie. Przepis ten został implementowany do prawa polskiego przez art. 11 ust. 1 pkt 2 u.k.p., który nakłada na osoby ubiegające się o uprawnienia do kierowania pojazdami obowiązek uzyskania odpowiedniego orzeczenia lekarskiego stwierdzającego brak przeciwwskazań do kierowania pojazdem. Taki sam wymóg zawarty był poprzednio w art. 90 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137; dalej: p.r.d.). Podobna sytuacja ma miejsce w wypadku art. 75 u.k.p. Poprzednio obowiązywał art. 122 p.r.d., który w ten sam sposób regulował zasady przeprowadzania badań lekarskich dla kierowców. Stąd, zdaniem Ministra, kwestionowane obecnie przepisy nie nałożyły na kierowców dodatkowych wymagań w zakresie obowiązkowych badań lekarskich, gdyż ten obowiązek istniał już co najmniej od 1983 r. (art. 80 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym, Dz. U. z 1992 r. Nr 11, poz. 41, ze zm.).

Dodatkowym obowiązkiem wprowadzonym przez u.k.p. jest obowiązek wypełnienia przez osobę ubiegającą się o uprawnienia do kierowania pojazdami oświadczenia, w formie ankiety, dotyczącego stanu zdrowia. Celem tego oświadczenia jest udzielenie przez kierowcę odpowiedzi na pytania dotyczące chorób, na które cierpi, a które mogą mieć wpływ na kierowanie pojazdem, i których zdiagnozowanie nie jest możliwe w oparciu o podstawowe badania lekarskie służące do oceny stanu zdrowia kierowców. Ankieta ta ma charakter pomocniczy i nie może zastąpić podstawowych badań lekarskich stwierdzających brak przeciwwskazań do kierowania pojazdami.

W podsumowaniu Minister stwierdził, że w jego ocenie przepisy dotyczące uprawnień do kierowania pojazdami, w zakresie nałożenia obowiązku wymiany prawa jazdy, wprowadzenia administracyjnych terminów ważności oraz przepisy dotyczące badań lekarskich kierowców, nie naruszają zasad konstytucyjnych.

4. Prokurator Generalny (dalej: PG) w piśmie z 11 września 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 124 u.k.p. w zakresie, w jakim dotyczy wymiany praw jazdy wydanych bezterminowo jest zgodny z art. 2 Konstytucji, zaś art. 75 i art. 76 w związku z art. 78 u.k.p. w zakresie, w jakim wprowadzają powszechność badań lekarskich dla kandydatów na kierowców i jednocześnie obowiązek złożenia oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej są zgodne z zasadą proporcjonalności wywiedzioną z art. 2 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 64 i art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto PG wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do przedmiotu zaskarżenia oraz wzorców kontroli PG stwierdził, że w odniesieniu do art. 124 u.k.p. wnioskodawcy wskazali w *petitum* jako wzorce kontroli art. 64 i art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

jednak w uzasadnieniu nie przytoczyli jakichkolwiek argumentów wspierających tak sformułowany zarzut niekonstytucyjności. Postępowanie zatem w tej części powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Z kolei art. 75 i art. 76 u.k.p. zostały poddane ocenie w aspekcie naruszenia zasady proporcjonalności i w konsekwencji innych zasad konstytucyjnych, które to naruszenia wnioskodawcy łączą z jednoczesnym wprowadzeniem powszechności badań lekarskich oraz obowiązku złożenia przez kandydatów na kierowców oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Dla tak sformułowanego zarzutu niezbędne jest wskazanie art. 78 u.k.p. jako przepisu związkowego wobec art. 75 i art. 76 u.k.p., gdyż to właśnie ten pierwszy przepis stanowi o obowiązku złożenia oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Wzorcem kontroli dla tych przepisów w kontekście zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności powinien być art. 2 Konstytucji, a nie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przymuszenie kandydata na kierowcę do przeprowadzenia badań lekarskich niezależnie od nałożenia na niego obowiązku złożenia oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej trudno uznać za naruszenie prawa konstytucyjnego, w tym również wyrażonego w art. 64 i art. 65 Konstytucji. Z Konstytucji nie można bowiem wyprowadzić podmiotowego prawa do kierowania pojazdami. Powołując się na wyrok TK z 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01 (OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34), PG formułuje pogląd, że 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 (art. 2 Konstytucji) i wywodzonej z niej zasady proporcjonalności.

Zdaniem PG, art. 124 ust. 6 u.k.p. jest zgodny z zasadą określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Treść tego przepisu nie wskazuje na to, aby posiadaczom praw jazdy z uprawnieniami do kierowania pojazdami wydanymi bezterminowo groziła utrata tych uprawnień (ich nieważność), jeżeli uzyskali je w poprzednim stanie prawnym. W art. 124 ust. 6 u.k.p. jest bowiem mowa o prawach jazdy, czyli dokumentach potwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, a nie o samych uprawnieniach do ich kierowania, na co wskazuje końcowy fragment tego przepisu: „pod rygorem utraty ważności dokumentu”. Innymi słowy, brak wymiany prawa jazdy w terminach, o których mowa w art. 124 ust. 4 u.k.p. spowoduje jedynie ten skutek, że ważność utraci dokument w postaci prawa jazdy, co jednak nie wpłynie na uprawnienie do kierowania pojazdami, którego zakres i termin ważności będą zachowane. Ponadto PG podkreślił, że z wnioskiem o wymianę prawa jazdy dla posiadaczy praw jazdy z uprawnieniami do kierowania pojazdami wydanymi bezterminowo nie łączy się obowiązek przeprowadzenia dodatkowych badań lekarskich czy psychologicznych. Osoba, która posiada uprawnienia do kierowania pojazdami kategorii AM, A1, A2, A, B, B1, B+E wydane w poprzednim stanie prawnym bezterminowo, po upływie 15-letniego terminu ważności prawa jazdy, w celu przedłużenia będzie musiała przedłożyć jedynie wniosek o jego wydanie, dowód uiszczenia opłaty za wydanie prawa jazdy, fotografię oraz kserokopię posiadanego do tej pory prawa jazdy. Z tych powodów, zdaniem PG, art. 124 u.k.p. jest zgodny z zasadą określoności przepisów prawa oraz zasadą ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji).

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności przez art. 75 i art. 76 w związku z art. 78 u.k.p., PG stwierdził, że obowiązek poddania kandydatów na kierowców badaniu lekarskiemu przewidywał art. 122 ust. 1 p.r.d. z 1997 r. Celem wprowadzonego przez art. 78 u.k.p. oświadczenia o stanie zdrowia składanego pod rygorem odpowiedzialności karnej było zapobieganie sytuacjom zatajania przez osobę ubiegającą się o uprawnienie do kierowania pojazdami istotnych informacji dotyczących jej stanu zdrowia, których lekarz nie jest w stanie pozyskać przeprowadzając badanie przedmiotowe. Zdaniem wnioskodawców, takie oświadczenie powinno być wystarczającym warunkiem uzyskania prawa jazdy, zaś wprowadzenie dodatkowego wymogu badania lekarskiego narusza zasadę proporcjonalności w aspekcie niezbędności. Z tym poglądem PG się nie zgodził. Dla potwierdzenia posiadania odpowiednich dla danej kategorii pojazdów zdolności psychofizycznych nie wystarczy oświadczenie samego zainteresowanego uzyskaniem prawa jazdy, złożone nawet pod rygorem odpowiedzialności karnej. Oświadczenie takie co najwyżej może uzupełniać badanie lekarskie, lecz nie może go zastępować. Stąd zdaniem PG przewidziane w art. 75 i art. 76 w związku z art. 78 u.k.p. środki w postaci nakazu poddania się przez każdą osobę ubiegającą się o uzyskanie prawa jazdy badaniom lekarskim oraz obowiązującego jednocześnie nakazu złożenia pod rygorem odpowiedzialności karnej oświadczenia dotyczącego jej stanu zdrowia, są konieczne wobec wykazanych przez ustawodawcę mankamentów badania lekarskiego, w którym może dochodzić do zatajania przez osobę badaną istotnych informacji dotyczących jej stanu zdrowia oraz wad związanych z ustaleniem stanu zdrowia kandydata na kierowcę jedynie w oparciu o dane zawarte w oświadczeniu. Środki te mają służyć poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego, a zatem są niewątpliwie przydatne. Spełniają one również wymagania proporcjonalności w ścisłym znaczeniu. Wyeliminowanie z ruchu drogowego osób niespełniających wymagań psychofizycznych niezbędnych do kierowania pojazdami określonego rodzaju albo wprowadzenie ograniczeń z zakresu posiadanych przez takie osoby uprawnień do kierowania pojazdami zwiększa bowiem bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego.

5. Marszałek Sejmu w piśmie z 30 października 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 75 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 w związku z art. 76 ust. 1 i 2 u.k.p. w zakresie, w jakim wprowadza powszechność badań lekarskich niezależnie od wyrażonego w art. 78 u.k.p. obowiązku złożenia przez osoby podlegające tym badaniom oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej, jest zgodny z zasadą proporcjonalności wywodzoną z art. 2 Konstytucji;

2) art. 124 ust. 1-6 u.k.p. w zakresie, w jakim dotyczy wymiany praw jazdy wydanych bezterminowo, jest zgodny z zasadami: określoności przepisów prawa, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Marszałek Sejmu podniósł, że proponowany przez wnioskodawców sposób ujęcia przedmiotu zaskarżenia jest zbyt szeroki. Kontroli powinny zostać poddane nie całe przepisy, ale te ich części, które zawierają normowania relewantne z punktu widzenia zarzutów sformułowanych przez wnioskodawców. Zdaniem Marszałka Sejmu art. 75 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 u.k.p. powinien być kontrolowany w związku z art. 76 ust. 1 i 2 u.k.p., ponieważ ten ostatni przepis jedynie doprecyzowuje zakres obowiązkowych badań lekarskich oraz kwestie dotyczące ich odpłatności. Regulacja taka powinna zostać poddana kontroli w zakresie, w jakim wprowadza powszechność badań lekarskich niezależnie od wyrażonego w art. 78 u.k.p. obowiązku złożenia przez osoby podlegające tym badaniom oświadczeń o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej, gdyż taki właśnie zakres zaskarżenia oddaje intencje wnioskodawców. Jeśli natomiast chodzi o art. 124 u.k.p., to zdaniem Sejmu przedmiotem kontroli powinny być jedynie ustępy 1-6 tego przepisu, a ponadto przepis ten powinien zostać poddany kontroli tylko w zakresie, w jakim dotyczy wymiany praw jazdy wydanych bezterminowo.

Zdaniem Marszałka Sejmu, wnioskodawcy w żaden sposób nie uzasadnili zarzutu niezgodności art. 75 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 w związku z art. 76 ust. 1 i 2 u.k.p. z zasadami: określoności przepisów prawa, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych wywodzonymi z art. 2 Konstytucji oraz niezgodności art. 124 ust. 1-6 u.k.p. z zasadą proporcjonalności wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz z art. 64 i art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W tym zakresie postępowanie powinno więc zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu stwierdził, że celem kwestionowanego art. 124 ust. 1-6 u.k.p. było wdrożenie do prawodawstwa polskiego dyrektywy. Intencją twórców tej dyrektywy 2006/126/WE było wprowadzenie jednolitego dokumentu praw jazdy we wszystkich państwach członkowskich UE. *Ratio legis* nadania prawom jazdy okresowego (a nie bezterminowego) charakteru jest możliwość, po upływie terminu ważności dokumentów, ich wymiany na dokumenty posiadające lepsze zabezpieczenia oraz konieczność aktualizacji zdjęcia osoby uprawnionej do kierowania pojazdem. Art. 124 ust. 1-6 u.k.p. precyzyjnie wskazuje obowiązek każdej osoby, posiadającej prawo jazdy wydane do 18 stycznia 2013 r., dokonania jego wymiany na prawo jazdy zgodne z nowym wzorem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 1 u.k.p. Sprecyzowany jest również termin wymiany i procedura. Literalne brzmienie art. 124 ust. 1-6 u.k.p. nie daje – zdaniem Sejmu – podstaw do wyprowadzania wniosku, że możliwa jest taka jego wykładnia, w świetle której dopuszczalna byłaby utrata bezterminowych uprawnień do kierowania pojazdami przez osoby, które je uzyskały pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów. Ustawodawca dokonuje bowiem wyraźnej dystynkcji między pojęciem „prawa jazdy” a pojęciem „uprawnienie do kierowania pojazdem”. Podczas gdy to ostatnie uprawnienie należy traktować jako uprawnienie nabyte w drodze administracyjnoprawnej, to prawo jazdy stanowi wyłącznie nośnik tego uprawnienia. Art. 124 ust. 6 *in fine* u.k.p. rygor nieważności – w związku z brakiem wymiany – odnosi do dokumentu, a nie do uprawnienia do kierowania pojazdami. Z tych powodów Marszałek wniósł o stwierdzenie, że art. 124 ust. 1-6 u.k.p. jest zgodny z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a ponadto z zasadą ochrony praw słusznie nabytych.

Jeśli chodzi o drugi zarzut, to wnioskodawcy kwestionują nie tyle powszechność badań lekarskich dla kandydatów na kierowców, ile obowiązek tych badań przy jednoczesnym istnieniu obowiązku złożenia oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Zdaniem Marszałka Sejmu, przedłożenie oświadczenia o stanie zdrowia nie może być traktowane jako potwierdzenie w wystarczającym stopniu zdolności psychofizycznej do kierowania pojazdami. W wypadku rezygnacji z badań lekarskich nie byłoby możliwości weryfikacji prawdziwości tego oświadczenia, jak również ujawnienia przeciwwskazań do kierowania pojazdami, których posiadania kandydat na kierowcę nie jest świadomy. Oświadczenie, o którym mowa w art. 78 u.k.p., należy zatem traktować jako materiał uzupełniający dane zebrane podczas wywiadu lekarskiego, natomiast nie może on zastąpić bezpośrednich badań lekarskich. W konsekwencji Marszałek Sejmu dochodzi do wniosku, że funkcjonowanie systemu powszechnych badań lekarskich dla kandydatów na kierowców i jednoczesnego obowiązku złożenia oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej jest konieczne dla uzyskania pełnego obrazu stanu zdrowia kandydata na kierowcę, co z kolei jest informacją niezbędną z punktu widzenia

starosty, który podejmuje decyzję o przyznaniu, odmowie przyznania lub o przyznaniu na czas ograniczony uprawnienia do kierowania pojazdem określonej kategorii. Mając na uwadze cel tej regulacji prawnej, którym jest zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym nie można zgodzić się z twierdzeniem wnioskodawców, że posłuży ona „jedynie przedłużeniu procedury wydania praw jazdy”. Nawet wydłużony czas trwania tej procedury należałoby uznać za usprawiedliwiony w perspektywie konieczności wyeliminowania z ruchu drogowego osób, które nie spełniają wymogów psychofizycznych do kierowania pojazdami i tym samym prowadzenie przez nie pojazdów obniżałoby poziom bezpieczeństwa na drodze. Kandydaci na kierowców czy ich pracodawcy mogą ponadto wybrać dowolnie placówkę zdrowia, która zaoferuje im nieodległy termin przeprowadzenia tych badań, tym bardziej, że koszty tych badań nie są refundowane.

## II

W rozprawie, która odbyła się 12 grudnia 2013 r., wzięli udział przedstawiciele wnioskodawców, Sejmu i Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

### 1. Zakres zaskarżenia.

1.1. Zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wydając wyrok Trybunał jest związany granicami wniosku. To znaczy, że Trybunał może orzekać tylko co do przepisu, który został przez wnioskodawcę wskazany jako przedmiot kontroli. Takie unormowanie zakresu rozstrzygnięcia pozostaje w związku z art. 32 ust. 1 ustawy o TK, zgodnie z którym zadaniem wnioskodawcy jest nie tylko dokładne określenie zaskarżonych przepisów, ale i uzasadnienie postawionego zarzutu. Określenie zaskarżonych przepisów powinno polegać na sprecyzowaniu kwestionowanej treści normatywnej wraz z jednoczesnym wskazaniem jednostek redakcyjnych aktu normatywnego, które tę właśnie treść normatywną wyrażają. Z kolei uzasadnienie zarzutu polega na przytoczeniu argumentacji prawnej podważającej domniemanie zgodności zaskarżonych przepisów z normami konstytucyjnymi. Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów „nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Niespełnienie wymogów wniosku wynikających z art. 32 ust. 1 ustawy o TK, w tym nieokreślenie zaskarżonych przepisów oraz nieuzasadnienie stawianych im zarzutów, prowadzi do konieczności umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. np. postanowienia TK z: 8 marca 2011 r., sygn. P 33/10, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 15; 5 marca 2013 r., sygn. K 4/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30; 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 72; 12 listopada 2013 r., sygn. P 23/13, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 131).

1.2. W niniejszej sprawie wnioskodawcy zakwestionowali trzy przepisy, tj. art. 75, art. 76 i art. 124 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151, ze zm.; dalej: u.k.p.). Każdy z tych przepisów ma rozbudowaną treść normatywną, stąd konieczne stało się ustalenie, w jakim zakresie jest ona kwestionowana przez wnioskodawców.

Pierwszym z zaskarżonych przepisów jest art. 75 u.k.p., który składa się z czterech ustępów. Pierwszy ustęp wprowadza obowiązek poddania się badaniu lekarskiemu przeprowadzanemu w celu ustalenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami. Osobami, których obowiązek ten dotyczy są:

1) osoba ubiegająca się o uzyskanie uprawnień do kierowania motorowerem, pojazdami silnikowymi lub uprawnienia do kierowania tramwajem;

2) osoba przedłużająca ważność prawa jazdy określonej kategorii lub pozwolenia na kierowanie tramwajem;

3) osoba ubiegająca się o przywrócenie uprawnienia do kierowania pojazdem cofniętego ze względu na stan zdrowia;

4) kierujący motorowerem, pojazdem silnikowym lub tramwajem, jeżeli kierował pojazdem w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu;

5) osoba posiadająca prawo jazdy lub pozwolenie na kierowanie tramwajem, jeżeli istnieją uzasadnione i poważne zastrzeżenia co do stanu jej zdrowia;



6) osoba występująca o zezwolenie na kierowanie pojazdem uprzywilejowanym lub przewożącym wartości pieniężne albo o przedłużenie ważności tego dokumentu.

Art. 75 ust. 2 u.k.p. wprowadza zasadę, zgodnie z którą badanie lekarskie przeprowadza się na wniosek osoby zainteresowanej, a jeśli chodzi o osoby, o których mowa w art. 75 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. – na podstawie skierowania. Ostatnie dwa ustępy art. 75 u.k.p. regulują zasady poddawania się badaniom lekarskim przez kierowców zawodowych.

Z kolei jeśli chodzi o art. 76 u.k.p., to przepis ten składa się z pięciu ustępów. W ustępie pierwszym wymienia kategorie praw jazdy, w zakresie których do uzyskania uprawnienia do kierowania pojazdami konieczne jest przeprowadzenie badań lekarskich. W ustępach 2-5 przepis ten wprowadza zasadę, że badania lekarskie przeprowadzane są na koszt osoby badanej, zaś wyjątkiem w tym zakresie są badania wstępne finansowane przez pracodawcę, badania kierowców Sił Zbrojnych finansowane z części budżetu państwa, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej, badania kierowców pojazdów uprzywilejowanych jednostki organizacyjnej służb podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych finansowane z części budżetu państwa, której dysponentem jest ten minister oraz badania osoby ubiegającej się o wydanie zezwolenia na kierowanie pojazdem uprzywilejowanym ochotniczej straży pożarnej finansowane z budżetu gminy. Wysokość opłaty za badanie lekarskie określa w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, przy czym zgodnie z art. 81 ust. 1 pkt 7 lit. a u.k.p. maksymalna wysokość tej opłaty nie może przekroczyć 200 zł.

Wnioskodawcy nie sprecyzowali zakresu, w jakim kwestionują art. 75 i art. 76 u.k.p., lecz przedmiotem kontroli uczynili każdy z tych przepisów w całości. Jednocześnie w uzasadnieniu wniosku do większości ustępów art. 75 i art. 76 u.k.p. w ogóle się nie odnieśli. Co więcej, na rozprawie pełnomocnik wnioskodawców wprost przyznał, że niektóre ustępy art. 75 i art. 76 u.k.p. nie powinny być w tej sprawie kwestionowane. Wnioskodawcy nie tylko – z naruszeniem wymogu wynikającego z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK – nie sprecyzowali zaskarżonej treści normatywnej, ale również nie uzasadnili zarzutu niekonstytucyjności kierowanego pod adresem obu wspomnianych przepisów. W odniesieniu do art. 75 u.k.p. wnioskodawcy stwierdzili jedynie, że stosowanie badań lekarskich „jako wymogu powszechnego (wprowadzonego w art. 75 ust. 1 pkt 1 ustawy) wydaje się rozwiązaniem co najmniej wątpliwym (...). Zupełnie niepotrzebny, a wręcz niedopuszczalny jest system obowiązkowych badań setek tysięcy zdrowych kandydatów na kierowców” (s. 8-9 wniosku). Ponadto podnieśli, że „dodatkowym paradoksem tego rozwiązania jest przyjęcie fikcji, że to przymusowe przecież badanie odbywa się «na wniosek» osoby zainteresowanej” (s. 9 wniosku). Z kolei jeśli chodzi o art. 76 u.k.p., to we wniosku stwierdzono, że kandydaci na kierowców „za własne pieniądze (...) tłoczyć się będą w i tak już mało wydolnych placówkach zdrowia” (s. 9 wniosku), a ponadto, że „Dodatkowe badania lekarskie w sytuacji istnienia obowiązku złożenia stosownego oświadczenia dotyczącego stanu zdrowia (...) narażają obywateli na zwiększenie obciążeń ekonomicznych (koszty związane z wykonaniem badań lekarskich), co dodatkowo wpływa na negatywną ocenę proporcjonalności środków zastosowanych do osiągnięcia celu zakładanego przez ustawodawcę”.

Powyższe ogólne stwierdzenia nie mogą zostać uznane za spełniające wymóg uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności. Należy również podkreślić, że w odniesieniu do większości ustępów art. 75 i art. 76 u.k.p. wnioskodawcy nie podali jakiegokolwiek uzasadnienia stawianego im zarzutu niekonstytucyjności. Co więcej, z uzasadnienia wniosku wynika, że wnioskodawcy kwestionują nie tyle obowiązek poddania się badaniu lekarskiemu przez kandydatów na kierowców, uregulowany w obu tych przepisach, ile połączenie tego obowiązku z obowiązkiem złożenia pod groźbą odpowiedzialności karnej oświadczenia o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdami. Ten ostatni obowiązek wynika z art. 78 u.k.p., którego jednak wnioskodawcy nie zakwestionowali. Brak uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności wynika również z tego, że wnioskodawcy w *petitum* wniosków w sposób zbiorczy odnieśli wszystkie wzorce kontroli do całego art. 75 i art. 76 u.k.p. Jednocześnie w uzasadnieniu wniosków wnioskodawcy nie wyjaśnili w jaki sposób oba te przepisy naruszają wolności, o których mowa w art. 64 i art. 65 Konstytucji. Co więcej, z treści obu wniosków oraz stanowiska zaprezentowanego przez pełnomocnika wnioskodawców na rozprawie nie wynika jednoznacznie czy kwestionowane przepisy naruszają obie wolności konstytucyjne, czy jedynie rodzą ryzyko takiego naruszenia. Z jednej strony w *petitum* wniosku wnioskodawcy formułują zarzut niezgodności art. 75 i art. 76 u.k.p. z art. 64 i art. 65 Konstytucji przez „wprowadzenie nieproporcjonalnych obciążeń”, a z drugiej strony zakwestionowane przepisy rodzą jedynie „ryzyko ograniczenia dostępu niektórych osób do ich własności i utrudnienia podjęcia działalności gospodarczej, której integralnym elementem jest konieczność posiadania prawa jazdy”.

Brak dokładnego określenia przedmiotu kontroli w odniesieniu do art. 75 i art. 76 u.k.p. oraz brak uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności formułowanego pod adresem każdego z tych przepisów spowodowały konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.3. Trzecim zaskarżonym przepisem jest art. 124 u.k.p., który również ma bogatą treść normatywną. Przepis ten zobowiązuje osoby posiadające prawa jazdy wydane do 18 stycznia 2013 r., aby dokonały ich wymiany na prawa jazdy zgodne z nowym wzorem prawa jazdy określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 1 u.k.p. Wymiana jest dokonywana na wniosek osoby zainteresowanej, po uiszczeniu opłaty za wymianę prawa jazdy i opłaty ewidencyjnej. Prawa jazdy wydane do 18 stycznia 2013 r. podlegają wymianie w okresie od 19 stycznia 2028 r. do 18 stycznia 2033 r. w terminach określonych przez ministra właściwego do spraw transportu lub w terminie wcześniejszym na wniosek posiadacza prawa jazdy. Prawa jazdy zgodne z dotychczasowym wzorcem prawa jazdy miały być wydawane do 18 stycznia 2013 r., zaś prawa jazdy zgodne z nowym wzorcem – od 19 stycznia 2013 r. Zgodnie z art. 124 ust. 6 u.k.p. podlegające wymianie prawa jazdy zachowują ważność w okresie, na jaki zostały wydane, nie dłużej niż do terminów wymiany określonych przez ministra właściwego do spraw transportu, pod rygorem utraty ważności dokumentu. Art. 124 u.k.p. *in fine* dotyczy rodzaju karty motorowerowej wydawanej osobom w wieku od 13 do 18 lat ubiegającym się o uprawnienia do kierowania motorowerem do 18 stycznia 2013 r., a ponadto zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw transportu do uregulowania w drodze rozporządzenia wydanego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych terminów wymiany praw jazdy oraz sposobu postępowania w przypadku stwierdzenia rozbieżności między danymi zawartymi w dokumencie prawa jazdy a danymi znajdującymi się w centralnej ewidencji kierowców.

Z *petitum* wniosku wynika, że wnioskodawcy kwestionują obowiązek wymiany prawa jazdy tylko w zakresie, w jakim rodzi on ryzyko utraty bezterminowego charakteru praw jazdy wydanych pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów. Podstawą do rekonstrukcji tego rodzaju normy prawnej jest art. 124 ust. 6 u.k.p., z którego wynika, że podlegające wymianie prawa jazdy zachowują ważność w okresie, na jaki zostały wydane, nie dłużej niż do terminów wymiany ustalonych przez ministra w stosownym rozporządzeniu, pod rygorem utraty ważności dokumentu. Skoro zarzut niekonstytucyjności w odniesieniu do pozostałych ustępów art. 124 u.k.p. nie został sformułowany i uzasadniony, to postępowanie w tym zakresie wymagało umorzenia ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jako wzorzec kontroli dla zarzutu kierowanego pod adresem art. 124 ust. 6 u.k.p. w zakresie, w jakim dotyczy praw jazdy wydanych bezterminowo wnioskodawcy wskazują art. 2 Konstytucji oraz wynikające z niego zasady ochrony praw słusznie nabytych i ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a przez to również zasady określoności przepisów prawa. Naruszenie zasady ochrony praw słusznie nabytych wnioskodawcy upatrują w tym, że obowiązek wymiany praw jazdy w terminach ustalonych przez ministra rodzi „ryzyko utraty bezterminowego charakteru praw jazdy wydanych pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów”. Z kolei naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a przez to również zasady określoności przepisów prawa, wnioskodawcy upatrują w braku jasności i precyzyjności co do „okresu, na jaki wydawane są prawa jazdy”, a ponadto w niepewności co do tego, czy „prawa jazdy wydane pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów i wymienione na nowe, tzn. według nowego wzoru, nie utracą swojego bezterminowego charakteru”. Należy dodać, że w *petitum* wniosku wnioskodawcy wskazali dodatkowe wzorce kontroli art. 124 ust. 6 u.k.p., tj. art. 64 i art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jednak w żaden sposób zarzutu tego nie uzasadnili, co rodzi konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.4. Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 124 ust. 6 u.k.p. w zakresie, w jakim dotyczy wymiany praw jazdy wydanych bezterminowo, zaś wzorcem kontroli w odniesieniu do tego przepisu są zasady: określoności przepisów prawa, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych.

## 2. Geneza zakwestionowanego przepisu.

2.1. Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o kierujących pojazdami (druk sejmowy nr 2879/VI kadencja) wynika, że projekt ten powstał „jako odpowiedź na negatywne zjawiska związane z procesem uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami silnikowymi oraz jako jeden z elementów działań na rzecz zmniejszenia liczby wypadków drogowych określonych w Programie Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Polsce GAMBIT 2000 i GAMBIT 2005”, a ponadto, że wdraża postanowienia niektórych dyrektyw wspólnotowych, w tym dyrektywy 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (Dz. Urz. L 403 z 30.12.2006 r., s. 18, ze zm.; dalej: dyrektywa 2006/126/WE). Wspomniany wyżej projekt ustawy powstał na podstawie dokumentu programowego Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego pt. *Nowy system uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami*. W dokumencie tym przedstawiono szczegółowe założenia leżące u podstaw

tego projektu. „Nowy system uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami” był konsultowany z ponad dwudziestoma organizacjami społecznymi reprezentującymi różne środowiska, w tym takie jak: przedsiębiorcy prowadzący ośrodki szkolenia kierowców, dyrektorzy wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, organizacje reprezentujące interesy zmotoryzowanych, fundacje reprezentujące interesy ofiar wypadków drogowych.

Konieczność wprowadzenia jednolitego prawa jazdy we wszystkich państwach członkowskich UE została obszernie wyjaśniona w preambule dyrektywy 2006/126/WE. Wskazano tam, że zasady dotyczące praw jazdy stanowią zasadnicze elementy wspólnej polityki transportowej, przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa na drogach i usprawniają swobodny przepływ osób osiedlających się w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie, w którym wydano prawo jazdy. Pomimo postępów w dziedzinie harmonizacji tych zasad nadal istnieją różnice między państwami członkowskimi dotyczące okresów na jakie przedłużana jest ważność praw jazdy oraz podkategorii pojazdów. Obecnie w państwach członkowskich współistnieje ponad 110 różnych wzorów praw jazdy, co jest zjawiskiem niepożądanym z punktu widzenia obywateli, służb policji oraz organów administracji odpowiedzialnych za zarządzanie prawami jazdy, gdyż skutkuje brakiem przejrzystości, a ponadto prowadzi do fałszowania dokumentów. Jak stwierdza się w pkt 4 preambuły dyrektywy 2006/126/WE, „w celu uniknięcia sytuacji, w której jednolity wzór europejskiego prawa jazdy stanie się dodatkowym, obok 110 wzorów już znajdujących się w obiegu, państwa członkowskie powinny podjąć wszelkie środki niezbędne, aby ten jednolity wzór był wydawany wszystkim posiadaczom praw jazdy”.

Mając na uwadze powyższe cele, art. 3 ust. 3 dyrektywy 2006/126/WE zobowiązał państwa członkowskie do zapewnienia tego, aby „do dnia 19 stycznia 2033 r. wszystkie prawa jazdy wydawane lub znajdujące się w obiegu spełniały wszystkie wymagania niniejszej dyrektywy”. Kolejny przepis dyrektywy, tj. art. 7 ust. 2, zalecił wprowadzenie administracyjnych okresów ważności praw jazdy wydawanych przez państwa członkowskie, które dla praw jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B, B1 i BE powinny wynosić 10 lat, o ile państwo członkowskie nie skorzysta z możliwości wprowadzenia 15-letniego okresu ich ważności, zaś dla praw jazdy kategorii C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E powinny wynosić 5 lat. Zgodnie z art. 7 ust. 3 dyrektywy ważność praw jazdy, po wygaśnięciu administracyjnego okresu ich ważności, powinna zostać przedłużona, o ile kierowca nieprzerwanie spełnia minimalne wymagania dotyczące fizycznej i psychicznej zdolności do kierowania pojazdami kategorii C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E oraz ma miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego wydającego prawo jazdy lub przedłoży dowód potwierdzający, że uczy się w tym państwie co najmniej od sześciu miesięcy. Zgodnie z art. 7 ust. 3 dyrektywy państwa członkowskie mogą uzależnić przedłużenie ważności prawa jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B, B1 i BE od wyników badań stwierdzających spełnianie minimalnych wymagań w zakresie fizycznej i psychicznej zdolności do kierowania pojazdami.

2.2. Implementacji powyższych przepisów dyrektywy 2006/126/WE ustawodawca polski dokonał w ustawie o kierujących pojazdami, co zostało podkreślone w uzasadnieniu rządowego projektu tej ustawy. Należy w tym miejscu stwierdzić, że implementujący charakter przepisów ustawowych nie przesądza o ich zgodności z Konstytucją. Jak wyjaśnił to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42), „Obowiązek implementacji decyzji ramowych jest wymogiem konstytucyjnym wynikającym z art. 9 Konstytucji, jednak jego realizacja nie zapewnia automatycznie i w każdym przypadku materialnej zgodności przepisów prawa wtórnego Unii Europejskiej i ustaw je implementujących do prawa krajowego z normami Konstytucji. Podstawową funkcją ustrojową Trybunału Konstytucyjnego jest badanie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, a obowiązek ten dotyczy także sytuacji, gdy zarzut niekonstytucyjności dotyczy tego zakresu ustawy, który służy implementacji prawa Unii Europejskiej”. Pogląd ten należy odpowiednio odnieść do obowiązku implementacji dyrektyw, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie.

### 3. Zgodność z Konstytucją art. 124 ust. 6 u.k.p.

3.1. Zgodnie z art. 124 ust. 6 u.k.p., podlegające wymianie prawa jazdy zachowują ważność w okresie, na jaki zostały wydane, nie dłużej niż do terminów wymiany ustalonych zgodnie z przepisami ust. 4, pod rygorem utraty ważności dokumentu. Dla klarowności dalszych rozważań przypomnieć jeszcze raz należy, że wnioskodawcy przepis ten kwestionują w zakresie, w jakim dotyczy on wymiany praw jazdy wydanych bezterminowo, zaś jego niekonstytucyjność upatrują w tym, iż powoduje on utratę bezterminowego charakteru praw jazdy wydanych pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów. Z tego powodu, zdaniem wnioskodawców, art. 124 ust. 6 u.k.p. narusza zasadę ochrony praw słusznie nabytych. Jednocześnie wnioskodawcy podnoszą, że przepis ten jest niejasny i nieprecyzyjny, gdyż nie zawiera „jasnych zasad, z których wynikałoby, iż prawa jazdy wydane pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów i wymienione na nowe, tzn. według nowego wzoru, nie utracą swojego bezterminowego charakteru”. Z tego powodu, zdaniem wnioskodawców, art. 124 ust. 6 u.k.p. narusza

zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę określoności przepisów prawa.

Należy zauważyć, że zarzuty te wzajemnie się wykluczają, stąd mogą być traktowane jedynie jako zarzuty alternatywne. Naruszenie zasady ochrony praw słusznie nabytych wnioskodawcy upatrują bowiem w tym, że podlegające wymianie prawa jazdy tracą bezterminowy charakter, zaś naruszenie zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady określoności przepisów prawa w tym, że nie jest jasne, czy takie prawa jazdy utracą bezterminowy charakter. W związku z powyższym podstawowe znaczenie ma ustalenie, czy kwestionowany art. 124 ust. 6 u.k.p. faktycznie pozbawia praw jazdy wydanych pod rządami poprzednich przepisów ich bezterminowego charakteru.

Pod pojęciem bezterminowego charakteru praw jazdy wnioskodawcy – jak wynika z treści wniosku – rozumieją to, że pod rządami poprzednich przepisów nie był limitowany okres ważności wydawanych praw jazdy. Wprowadzenie przez ustawę o kierujących pojazdami administracyjnych okresów ważności praw jazdy stanowiło niewątpliwie *novum* w polskim systemie prawnym. Należy jednak zauważyć, że decyzja o zmianie charakteru prawa jazdy nie została w sposób arbitralny podjęta przez ustawodawcę, lecz była efektem implementacji do polskiego systemu prawnego postanowień wspomnianej wcześniej dyrektywy 2006/126/WE. Jej art. 7 zobowiązał wszystkie państwa członkowskie UE do wprowadzenia administracyjnych terminów ważności praw jazdy, a ponadto określał długość takich terminów w odniesieniu do praw jazdy różnych kategorii. Ponadto art. 7 dyrektywy przewiduje możliwość ograniczenia do trzech lat administracyjnego okresu ważności praw jazdy kategorii C i D wydawanych po raz pierwszy początkującym kierowcom, w celu ewentualnego zastosowania wobec takich kierowców środków specjalnych w trosce o ich bezpieczeństwo na drodze.

Implementacji art. 7 dyrektywy do polskiego systemu prawnego dokonał art. 13 ust. 1 u.k.p., zgodnie z którym prawo jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B1, B, B+E lub T wydaje się na okres 15 lat, przy czym okres ten może być krótszy, o ile wynika to z orzeczenia lekarskiego, natomiast prawo jazdy kategorii C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D lub D+E wydaje się na okres 5 lat, nie dłużej jednak niż na okres wynikający z orzeczenia lekarskiego i orzeczenia psychologicznego. Ponadto od 4 stycznia 2016 r. prawo jazdy kategorii B uzyskane po raz pierwszy będzie wydawane na okres 2 lat (art. 13 ust. 1 pkt 2 u.k.p.).

Wprowadzenie administracyjnego terminu ważności prawa jazdy wymagało również uregulowania zagadnienia związanego z jego przedłużaniem. W tym zakresie rozwiązania przyjęte przez polskiego ustawodawcę stanowią również implementację do polskiego systemu prawnego postanowień dyrektywy 2006/126/WE. Uwzględniając przytoczoną wcześniej treść art. 7 ust. 3 tej dyrektywy, ustawodawca zobowiązał w art. 13 ust. 3 i 6 u.k.p. tylko pewną grupę kierowców do przedkładania badań lekarskich i psychologicznych przy przedłużaniu terminu ważności praw jazdy, a mianowicie kierowców posiadających prawo jazdy kategorii C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D oraz D+E. Tym samym ustawodawca nie skorzystał ze stworzonej przez dyrektywę 2006/126/WE możliwości wprowadzenia analogicznego obowiązku w wypadku kierowców posiadających prawo jazdy kategorii AM, A, A1, A2, B, B1 i B+E oraz T. Ci ostatni, ubiegając się o przedłużenie terminu ważności prawa jazdy, nie mają obowiązku ponownego poddawania się badaniom lekarskim w celu ustalenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami.

3.2. Odnosząc się do zarzutów kierowanych przez wnioskodawców pod adresem art. 124 ust. 6 u.k.p., TK stwierdza, że wnioskodawcy nie kwestionują wprowadzenia przez ustawodawcę wskazanych wyżej administracyjnych terminów ważności prawa jazdy. Niekonstytucyjność upatrują natomiast w tym, że wprowadzenie obowiązku wymiany praw jazdy rodzi „ryzyko utraty bezterminowego charakteru praw jazdy wydawanych pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów”. Zgodnie bowiem z art. 124 ust. 6 u.k.p. podlegające wymianie prawa jazdy zachowują ważność w okresie, na jaki zostały wydane, nie dłużej niż do terminów wymiany określonych przez ministra właściwego do spraw transportu, pod rygorem utraty ważności dokumentu.

Dla rozstrzygnięcia tak sformułowanego zarzutu podstawowe znaczenie ma ustalenie skutków, jakie dla obywatela wynikają z treści art. 124 ust. 6 u.k.p. Przepis ten ogranicza ważność praw jazdy do określonych przez ministra terminów ich wymiany, zaś brak ich wymiany w tych terminach obwarowuje rygorem utraty ważności dokumentu prawa jazdy. Znajduje on zastosowanie do praw jazdy wydanych do 18 stycznia 2013 r., gdyż to te właśnie dokumenty objęte są obowiązkiem dokonania ich wymiany w okresie od 19 stycznia 2028 r. do 18 stycznia 2033 r. w terminach określonych przez ministra właściwego do spraw transportu lub w terminie wcześniejszym na wniosek posiadacza prawa jazdy. Utrata ważności dokumentu prawa jazdy, który – zgodnie z art. 4 ust. 1 u.k.p. – stwierdza posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami, nie jest równoznaczna z utratą ważności tych właśnie uprawnień. Nabycie uprawnień do kierowania pojazdami jest warunkiem koniecznym uzyskania dokumentu prawa jazdy, jednak przedłużenie ważności tego dokumentu nie wymaga podjęcia czynności zmierzających do ponownego uzyskania uprawnień do kierowania pojazdami.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.k.p. prawo jazdy jest wydawane osobie, która:

- 1) osiągnęła minimalny wiek wymagany do kierowania pojazdami odpowiedniej kategorii;
- 2) uzyskała orzeczenie:
  - a) lekarskie o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem,
  - b) psychologiczne o braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem – nie dotyczy prawa jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B1, B, B+E lub T;
- 3) odbyła szkolenie wymagane do uzyskania prawa jazdy danej kategorii;
- 4) zdała egzamin państwowy wymagany do uzyskania prawa jazdy odpowiedniej kategorii;
- 5) przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej przez 185 dni w każdym roku kalendarzowym ze względu na swoje więzi osobiste lub zawodowe albo przedstawi zaświadczenie, że studiuje co najmniej od 6 miesięcy.

Natomiast w wypadku ubiegania się o wydanie prawa jazdy w związku z wygaśnięciem terminu jego ważności osoba zainteresowana – zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 13 rozporządzenia ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. poz. 1005, ze zm.) – zobowiązana jest jedynie do przedłożenia stosownych dokumentów, tj.:

- a) wniosku o wydanie prawa jazdy,
- b) dowodu uiszczenia opłaty za wydanie prawa jazdy,
- c) fotografii,
- d) kserokopii posiadanego prawa jazdy.

3.3. Pojęcia ważności i utraty ważności, którymi operuje art. 124 ust. 6 u.k.p. dotyczą dokumentu prawa jazdy potwierdzającego posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami, a nie samych uprawnień. Za taką interpretacją tego przepisu przemawia zarówno jego literalne brzmienie ( „pod rygorem utraty ważności dokumentu” ), jak również to, że został on zamieszczony w rozdziale 19 zatytułowanym „Wymiana praw jazdy”, a nie w rozdziale 2 dotyczącym nabywania uprawnień do kierowania pojazdami. Rozróżnienie utraty ważności dokumentu prawa jazdy i utraty ważności uprawnienia do kierowania pojazdami jest również uzasadnione na gruncie innych przepisów prawnych. Tytułem przykładu można wskazać, że z załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie wzorów dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. poz. 973, ze zm.) zawierającego wzór nowego prawa jazdy, wyraźnie wynika, że na blankiecie prawa jazdy ujawnieniu podlega zarówno data ważności prawa jazdy, jak i data ważności uprawnienia. Również w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że utrata dokumentu prawa jazdy z jakichkolwiek powodów, w tym również z powodu utraty terminu jego ważności, nie jest tożsama z utratą uprawnień do kierowania pojazdami (zob. wyrok NSA z 22 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 912/2008, Lex nr 561311; wyrok WSA w Gliwicach z 17 września 2008 r., sygn. akt II SA/GI 158/2008, Lex nr 515334 oraz wyrok WSA w Krakowie z 26 października 2011 r., sygn. akt III SA/Kr 143/2011, Lex nr 1087500). Pogląd ten TK, orzekając w niniejszym składzie, podziela.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że osoba, która posiada nieważny dokument prawa jazdy zachowuje uprawnienia do kierowania pojazdami, choć z uprawnień tych nie będzie mogła korzystać tak długo, jak nie otrzyma nowego dokumentu prawa jazdy. Dokument ten potwierdza bowiem posiadanie przez nią stosownych uprawnień. Prowadzenie pojazdu na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub w strefie ruchu przez osobę, która nie ma do tego uprawnień stanowi zupełnie inny rodzaj wykroczenia aniżeli prowadzenie pojazdu przez osobę, która uprawnienia takie ma, lecz nie ma przy sobie wymaganych dokumentów. Pierwszy z tych czynów jest wykroczeniem kwalifikowanym z art. 94 ustawy z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482, ze zm.; dalej: k.w.), które zagrożone jest karą grzywny oraz obligatoryjnym zakazem prowadzenia pojazdów. Drugi czyn wypełnia znamiona wykroczenia z art. 95 k.w. i podlega karze grzywny do 250 zł albo karze nagany.

Niewątpliwie rację mają wnioskodawcy twierdząc, że art. 124 ust. 6 u.k.p. powoduje zmianę charakteru dokumentu prawa jazdy wydanego pod rządami poprzednich przepisów, który z upływem terminów wymiany utraci ważność, a jego wymiana na dokument prawa jazdy według nowego wzoru spowoduje, że utraci on bezterminowy charakter. Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 1 u.k.p. wszystkie dokumenty praw jazdy według nowego wzoru mają ściśle określony termin ważności. Nie utracą jednak bezterminowego charakteru uprawnienia do kierowania pojazdami nabyte przez osoby pod rządami poprzednich przepisów. Przy ubieganiu się o wydanie nowego prawa jazdy osoby te nie będą bowiem musiały ponownie ubiegać się o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami, które to uprawnienia nabyły już pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów.

Art. 124 ust. 6 u.k.p. nie narusza więc praw słusznie nabytych, gdyż nie pozbawia osób kierujących pojazdami uprawnień do wykonywania tej czynności. Sam zaś dokument potwierdzający posiadanie takich uprawnień nie

może być traktowany jako prawo słusznie nabyte osoby kierującej pojazdami. Dopuszczalne jest zatem wprowadzenie przez ustawodawcę konieczności wymiany tego dokumentu na dokument według nowego wzoru, o ile takie działanie ustawodawcy nie ma arbitralnego charakteru. W wypadku art. 124 ust. 6 u.k.p. konieczność wymiany prawa jazdy w wystarczającym stopniu została uzasadniona w projekcie ustawy odwołującym się do treści dyrektywy 2006/126/WE. W związku z tym należy stwierdzić, że przepis ten nie narusza art. 2 Konstytucji w zakresie dotyczącym zasady ochrony praw słusznie nabytych.

Art. 124 ust. 6 u.k.p. nie narusza również zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady określoności przepisów. Z jego treści jednoznacznie wynika, że dokument prawa jazdy po upływie terminu wyznaczonego na jego wymianę utraci ważność, co nie będzie jednak wpływało na dalsze istnienie uprawnień do kierowania pojazdami po stronie osoby, która dokument ten posiadała. Nie ma podstaw do przyjmowania, że treść tego przepisu w tym właśnie zakresie jest niejasna i nieprecyzyjna w stopniu podważającym zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W związku z tym należy stwierdzić, że przepis ten nie narusza art. 2 Konstytucji w zakresie dotyczącym zasady zaufania obywateli do państwa i prawa oraz zasady określoności przepisów.

3.4. Jedynie na marginesie powyższych wywodów Trybunał pragnie zauważyć, że podobna w zakresie skutków procedura wymiany praw jazdy na dokument o nowym wzorze występowała na gruncie poprzednich przepisów. Zgodnie z art. 150 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.; dalej: p.r.d.) prawa jazdy i inne dokumenty uprawniające do kierowania pojazdami lub potwierdzające dodatkowe kwalifikacje i wymagania w stosunku do kierujących pojazdami, wydane na podstawie przepisów ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 1992 r. Nr 11, poz. 41), miały zachować ważność do czasu ich wymiany w zakresie na jaki zostały wydane. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej został uprawniony do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków i terminu wymiany praw jazdy i innych dokumentów uprawniających do kierowania pojazdami lub potwierdzających dodatkowe kwalifikacje kierujących pojazdami. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 29 kwietnia 2002 r. w sprawie wymiany praw jazdy (Dz. U. Nr 69, poz. 640 ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2002 r.) wymiana praw jazdy oraz pozwoleń była realizowana etapami, w zależności od daty wydania tych dokumentów. Szczegółowe terminy określał § 6 rozporządzenia z 2002 r., który jako datę końcową procedury wymiany praw jazdy wskazywał 30 czerwca 2006 r. Wymiany dokumentów dokonywał organ wydający uprawnienia do kierowania pojazdami, tj. starosta, na wniosek osoby uprawnionej do kierowania pojazdem. Zgodnie z § 7 rozporządzenia z 2002 r. dokumenty podlegające wymianie miały utracić ważność po upływie ustalonych terminów określonych w § 6 rozporządzenia z 2002 r. Jak podkreślano w doktrynie prawa, oznaczało to, że każdy, kto nie wymienił dokumentu w określonym terminie, nie mógł po upływie tego terminu kierować pojazdem (zob. S. Soboń, *Kodeks drogowy. Komentarz z orzecnictwem NSA, SN i TK*, Warszawa 2005, s. 496). Osoba taka, prowadząc na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu pojazd, nie mając przy sobie wymaganych dokumentów, popełniała wykroczenie z art. 95 k.w. Była ona zatem traktowana jako osoba nieposiadająca wymaganych dokumentów, a nie jako osoba nieposiadająca uprawnień do kierowania określonym pojazdem. W orzecnictwie sądowym wyraźnie rozróżniano bowiem sytuację utraty ważności dokumentu potwierdzającego posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami od sytuacji utraty samym uprawnień. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 4 października 2005 r., sygn. akt II SA/Po 1609/03 (ONSAiWSA nr 3/2006, poz. 83) art. 150 p.r.d. oraz przepisy rozporządzenia z 2002 r. nie stanowią podstawy do weryfikowania uprawnień, które kierowca nabył po zdaniu egzaminu i które zostały potwierdzone w decyzji o wydaniu prawa jazdy.

Z tych powodów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

138

**WYROK**  
z dnia 17 grudnia 2013 r.  
**Sygn. akt SK 29/12\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Zbigniew Cieślak – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca  
Leon Kieres  
Piotr Tuleja  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 17 grudnia 2013 r., skargi konstytucyjnej Zofii Brzozowicz o zbadanie zgodności:

art. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2003 r., w związku z:

1) art. 1 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do 29 marca 2001 r.,

2) art. 2 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1, w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2003 r.,

3) art. 2 ustawy powołanej w punkcie 1, w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2003 r. do 23 lipca 2006 r.

– w zakresie, w jakim zmieniają mechanizm waloryzacji emerytur i rent policyjnych wobec osób, które prawo do tych świadczeń nabyły przed wejściem w życie wskazanych przepisów, tj. przed 1 stycznia 1999 r., z art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667 i 675), w brzmieniu nadanym przez art. 160 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118, ze zm.), w zakresie, w jakim ma zastosowanie do emerytur przyznanych przed dniem 1 stycznia 1999 r., jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.**

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

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

\* Sentencja została ogłoszona dnia 9 stycznia 2014 r. w Dz. U. poz. 38.

## UZASADNIENIE

## I

1. Skarga konstytucyjna z 7 września 2010 r. dotyczyła zarzutu niezgodności art. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2004 r. (dalej: ustawa o zaopatrzeniu) oraz art. 160 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach z FUS) w związku z:

- art. 1 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy o świadczeniach z FUS, w brzmieniu obowiązującym do 29 marca 2001 r.,
- art. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniach z FUS, w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2003 r.,
- art. 2 ustawy o świadczeniach z FUS w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2003 r. do 23 lipca 2006 r. – w zakresie, w jakim zmieniają metodę waloryzacji emerytur i rent policyjnych wobec osób, które prawo do tych świadczeń nabyły przed wejściem w życie wskazanych przepisów, tj. przed 1 stycznia 1999 r., z art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym: Decyzją z 24 marca 1981 r. Komendant Wojewódzkiej MO w Gdańsku przyznał prawo skarżącej do emerytury milicyjnej na podstawie przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz ich rodzin (Dz. U. z 1973 r. Nr 23, poz. 137). Następnie wysokość świadczenia skarżącej została ustalona na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Do końca 1998 r. świadczenie skarżącej waloryzowane było, zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, w drodze waloryzacji płacowej. Ustawa o świadczeniach z FUS wprowadziła zmianę powyższego przepisu – obowiązująca waloryzacja płacowa zastąpiona została waloryzacją cenową. W dniu 29 grudnia 2008 r. skarżąca wniosła do Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA (dalej: ZER) o stwierdzenie nieważności decyzji waloryzacyjnych i ponowne ustalenie świadczenia emerytalnego za okres następujący po zmianie zasad waloryzacji. Swoją wniosek skarżąca argumentowała tym, że otrzymywane po 1 stycznia 1999 r. świadczenie emerytalne jest znacznie niższe od świadczeń otrzymywanych przez funkcjonariuszy aktualnie przechodzących na emeryturę, a mających te same cechy relewantne. Decyzją z 16 stycznia 2009 r. Dyrektor ZER odmówił uchylecia decyzji waloryzacyjnych. Wyrokiem z 19 listopada 2009 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił odwołanie skarżącej od powyższej decyzji. Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 27 kwietnia 2010 r. oddalił apelację skarżącej.

Zarzuty niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów skarżąca uargumentowała następująco:

Przed wejściem w życie ustawy o świadczeniach z FUS, tj. przed 1 stycznia 1999 r., art. 6 ustawy o zaopatrzeniu przewidywał, że emerytury i renty policyjne podlegają waloryzacji w takim samym stopniu i terminie, w jakim następował wzrost uposażeń funkcjonariuszy pozostających w służbie i zajmujących analogicznie zaszeregowane stanowiska. Na mocy art. 160 pkt 1 ustawy o świadczeniach z FUS brzmienie tego przepisu zostało zmienione w ten sposób, że waloryzacja emerytur i rent policyjnych od 1 stycznia 1999 r. następowała na zasadach i w terminach przewidzianych w ustawie o świadczeniach z FUS.

Zarzuty skarżącej w znacznej części odnoszą się do wadliwej wykładni wskazanego przepisu, przyjętej w jej sprawie przez organ emerytalny oraz sądy orzekające. Zdaniem skarżącej, wskazane podmioty w sposób nieprawidłowy uznały, że art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym w brzmieniu nadanym przez art. 160 pkt 1 ustawy o świadczeniach z FUS ma zastosowanie do waloryzacji świadczeń emerytalnych tych osób, które prawo do emerytury nabyły przed wejściem w życie tego przepisu. W opinii skarżącej, prawidłowa wykładnia zaskarżonych przepisów prowadzi do wniosku, że osoby, które przed 1 stycznia 1999 r. nabyły prawo do emerytury policyjnej, nie zostały objęte powszechnym systemem emerytalnym. W związku z powyższym nowa regulacja, dotycząca waloryzacji świadczeń emerytalnych, nie powinna w stosunku do nich być stosowana.

Zdaniem skarżącej, o słuszności powyższego rozumowania świadczy dokonanie przez ustawodawcę w 2003 r. zmiany stanu prawnego. Zmiana ta polegała na ponownym wyłączeniu funkcjonariuszy służb mundurowych z powszechnego systemu emerytalno-rentowego i ponownym objęciu ich odrębnym systemem zabezpieczenia społecznego. W opinii skarżącej, ustawodawca, po ponownym objęciu wszystkich funkcjonariuszy służb mundurowych odrębnym systemem emerytalnym, powinien także przywrócić metodę waloryzacji emerytur policyjnych, która obowiązywała przed 1 stycznia 1999 r.

Przyjęcie powyższej, błędnej wykładni przez organ rentowy oraz sądy orzekające prowadzi do naruszenia wskazanych wzorców konstytucyjnych.



Naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji skarżąca upatruje w tym, że zmiana metody waloryzacji emerytur ustalonych i wypłacanych na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym nienależycie realizuje prawo ubezpieczonego do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Zdaniem skarżącej, zakwestionowany przepis narusza także art. 32 Konstytucji. Zmiana metody waloryzacji doprowadziła do znacznego „zróżnicowania wysokości świadczeń emerytalnych osób, ze względu na czasokres pobierania świadczeń, a co za tym idzie moment przejścia na emeryturę przez funkcjonariusza”. Niezgodność art. 6 ustawy o zaopatrzeniu z art. 32 Konstytucji polega również na tym, że w przeciwieństwie do emerytów z systemu powszechnego, „emeryt mundurowy” nie ma możliwości przeliczenia swojego świadczenia z uwzględnieniem dodatkowego zatrudnienia w czasie pobierania emerytury, pomimo opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne. Prowadzi to do zróżnicowania podstawy waloryzacji świadczenia. W systemie powszechnym podstawa waloryzacji świadczenia jest sukcesywnie zwiększana, podczas gdy podstawa waloryzacji świadczenia emeryta mundurowego jest ograniczona do 75% niezmienniej podstawy wymiaru.

Skarżąca wskazuje także, że przyjęta metoda waloryzacji jest niezgodna z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, ponieważ „nie urzeczywistnia (...) założenia utrzymywania przez cały okres pobierania świadczenia jego stabilnej wartości ekonomicznej”. W opinii skarżącej, ustawodawca zobowiązany jest do takiego kształtowania systemu emerytalnego, aby świadczenie ustalone było w relacji do wynagrodzenia uzyskiwanego w zawodowej przeszłości. Świadczenie emerytalne powinno więc przedstawiać stałą wartość ekonomiczną. Natomiast przyjęta w zakwestionowanym przepisie metoda całkowicie abstrahuje od wysokości wynagrodzenia na ostatnio zajmowanym stanowisku. Jego wartość jest znacznie niższa od wartości ekonomicznej z dnia przejścia na emeryturę.

2. Postanowieniem z 12 marca 2012 r. (sygn. Ts 222/10, niepublikowane) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie odnoszącym się do art. 160 pkt 1 ustawy o świadczeniach z FUS w związku z art. 1 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy o świadczeniach z FUS, w brzmieniu obowiązującym do 29 marca 2001 r., art. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniach z FUS, w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2003 r., oraz art. 2 ustawy o świadczeniach z FUS, w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2003 r. do 23 lipca 2006 r. Trybunał uznał, że przepisy te nie stanowiły podstawy wydania orzeczenia naruszającego konstytucyjne wolności lub prawa skarżącej. Art. 160 pkt 1 ustawy o świadczeniach z FUS jako przepis nowelizujący „skonsumował się” bowiem z chwilą wejścia w życie ustawy zmieniającej. Tym samym w oznaczonym zakresie skarga konstytucyjna nie spełniała wymogu określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Trybunał odmówił także nadania dalszego biegu rozpoznawanej skardze w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.), art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175) oraz art. 12 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67). Trybunał przypomniał, że skarga konstytucyjna przysługuje tylko w wypadku, gdy zostały naruszone wolności i prawa określone w Konstytucji. To znaczy, że przepisy umów międzynarodowych nie mogą stanowić wzorców kontroli w postępowaniu inicjowanym w tym trybie.

3. Marszałek Sejmu, w piśmie z 5 kwietnia 2013 r., wniósł o stwierdzenie, że art. 6 ustawy o zaopatrzeniu nie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 oraz jest zgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na wstępie Marszałek Sejmu wskazał, że w sprawie dostrzega przesłankę umorzenia postępowania – brak uzasadnienia zarzutów dotyczących niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu. Zdaniem Marszałka, argumentacja w skardze skupia się na polemice z ustaleniami sądów rozstrzygających sprawę skarżącej. Jednak pomimo to, w jego opinii, zasadne jest ustosunkowanie się do meritum problemu konstytucyjnego, przedstawionego w skardze.

Oceniając argumentację skarżącej, Marszałek Sejmu wskazał, że rozumienie art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym prezentowane przez organ emerytalny oraz sądy orzekające w sprawie skarżącej jest zbieżne z obowiązującą linią orzecniczą. W związku z powyższym można uznać, że skarżąca kwestionuje treść normy prawnej, trwale ukształtowaną w praktyce orzecniczej sądów powszechnych i Sądu Najwyższego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, postępowanie dotyczące art. 32 Konstytucji powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Skarżąca nie powiązała bowiem konkretnego konstytucyjnego prawa podmiotowego z art. 32 Konstytucji i nie wykazała, w jaki sposób zakwestionowany przepis narusza zasadę równości.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu nie zgodził się z uznaniem prawa do emerytury za „inne prawo majątkowe”. W jego opinii, skarżąca nie przedstawiła w tym zakresie żadnego uzasadnienia, a ponadto stanowisko takie jest sprzeczne z dotychczasową linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał odmawiał wywodzenia konstytucyjnej ochrony prawa do waloryzacji świadczenia emerytalnego z zagwarantowanego w Konstytucji prawa własności. Powołując się na stanowisko Trybunału, Marszałek Sejmu wskazał na odmienną naturę prawną świadczeń emerytalno-rentowych w porównaniu ze składnikami mienia objętymi pojęciem własności w rozumieniu konstytucyjnym (nie należą one do składników majątkowych osoby ubezpieczonej i nie mogą być przedmiotem dziedziczenia). Biorąc pod uwagę powyższe, Marszałek Sejmu uznał, iż art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji nie obejmuje prawa do emerytury i renty, a przez to nie dotyczy także prawa do ich waloryzacji. W związku z powyższym wniósł o stwierdzenie, że jest on nieadekwatnym wzorcem kontroli.

Za podstawowy zarzut przedstawiony w skardze Marszałek Sejmu uznał to, że nowa metoda waloryzacji emerytury skarżącej nie zapewnia jej właściwego poziomu świadczenia emerytalnego, ponieważ obecne zasady są mniej korzystne niż te, które obowiązywały przed 1 stycznia 1999 r.

Odnosząc się do powyższego, Marszałek Sejmu nawiązał do wyroku Trybunału z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99 i podkreślił, że czym innym jest ukształtowane prawo podmiotowe do świadczenia emerytalnego i sposobu ustalania podstawy wymiaru jego wysokości, a czym innym metoda waloryzowania na przyszłość ustalonego już świadczenia. W związku z powyższym prawo do zabezpieczenia społecznego skarżącej, rozumiane jako prawo do pobierania emerytury, nie zostało przez ustawodawcę w jakikolwiek sposób naruszone.

Marszałek Sejmu wskazał także, że do naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji w związku z prawem do waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych dochodzi w dwóch sytuacjach: gdy świadczenia nie będą w ogóle waloryzowane w danym okresie bądź gdy waloryzacja świadczeń sprowadzi przynajmniej część świadczeniobiorców poniżej poziomu minimum życiowego. W sprawie skarżącej nie mamy do czynienia z żadnym z powyższych wypadków.

Biorąc pod uwagę obowiązującą metodę waloryzacji (waloryzacja jest powiązana ze wzrostem cen i płac w danym roku), należy uznać, że zapewnia on realną wartość ekonomiczną świadczenia. Marszałek Sejmu podkreślił także, że art. 67 ust. 1 Konstytucji nie rozstrzyga sposobu waloryzowania emerytur. W związku z tym z przepisu tego nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów. To znaczy, że z Konstytucji nie wynika taka norma prawna, zgodnie z którą ochrona wartości ekonomicznej emerytury pobieranej przez byłego funkcjonariusza służb mundurowych ma polegać na powiązaniu wysokości emerytury z aktualnymi płacami służb mundurowych. Biorąc pod uwagę powyższe, nie można także zgodzić się z twierdzeniem skarżącej o konieczności powrotu do stosowania metody waloryzacji sprzed 1 stycznia 1999 r. w związku z ponownym wyłączeniem funkcjonariuszy Policji z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych w 2003 r.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 24 września 2012 r. zajął stanowisko, że art. 6 ustawy o zaopatrzeniu, w zakresie, w jakim ma zastosowanie do emerytur przyznanych przed 1 stycznia 1999 r., jest zgodny z art. 67 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Najpierw Prokurator Generalny odniósł się do kwestii formalnych.

Prokurator przypomniał, że w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną Trybunał nie bada prawidłowości zastosowania określonego przepisu ani dokonanej przez sąd lub organ jego wykładni. Dlatego też postępowanie w rozpatrywanej sprawie, w części, w której skarga dotyczy prawidłowości dokonanej przez sądy orzekające wykładni art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz trafności ostatecznego orzeczenia sądowego, nie spełnia wymagań określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Prokurator Generalny odniósł się także do przedmiotu zaskarżenia. Zaskarżony przepis w brzmieniu wskazanym w skardze obowiązywał do 31 grudnia 2003 r. Przepis ten nie utracił jednak mocy obowiązującej, gdyż w dalszym ciągu może być stosowany przy ponownym ustalaniu wysokości emerytury policyjnej, przyznanej przed 1 stycznia 1999 r. (jak w sprawie skarżącej) oraz w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 marca 2003 r. Decyzje wydawane w sprawach świadczeń emerytalno-rentowych nie mają bowiem charakteru powagi rzeczy osądzonej i mogą być w każdym czasie zmienione na wniosek zainteresowanego lub z urzędu (zob. art. 114 ustawy o świadczeniach z FUS).

Prokurator Generalny dokonał także analizy przepisów wskazanych przez skarżącą jako związkowe. W jego opinii, regulacje te dotyczyły zakresu podmiotowego ustawy o świadczeniach z FUS (włączały do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych pewne kategorie funkcjonariuszy) i nie odnosiły się do zagadnień związanych z waloryzacją policyjnych świadczeń emerytalnych, także tych, do których emeryt nabył prawo przed 1 stycznia 1999 r. Przepisy te nie pozostają więc w związku z zaskarżonym art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym

w zakresie wskazanym przez skarżącą. Nie stanowiły one także podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej. Zostały one powołane w treści wyroku jedynie w celach pomocniczych. W związku z powyższym Prokurator Generalny wskazał, że przedmiotem oceny może być wyłącznie art. 6 ustawy o zaopatrzeniu. W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Odnosząc się do merytorycznych zarzutów skarżącej, Prokurator Generalny przedstawił następującą argumentację:

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że z przepisu tego nie wynika prawo podmiotowe do płacowej metody waloryzacji emerytury policyjnej (dostosowywanie wysokości emerytury do wysokości aktualnych wynagrodzeń policjantów). Jednocześnie skarżąca nie przedstawiła żadnych argumentów na poparcie twierdzenia, że przepis ten chroni określoną wartość ekonomiczną emerytur z chwili nabycia.

Oceniając zakwestionowany przepis z punktu widzenia naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny podkreślił, że prawo do waloryzacji, jako element prawa do zabezpieczenia społecznego, oznacza, że ustawodawca obowiązany jest do wprowadzenia instrumentu utrzymywania świadczeń na odpowiednim poziomie ich realnej wartości. Jednak ma on znaczną swobodę wyboru metod waloryzacji. Konstytucyjnie dopuszczalne jest więc wprowadzenie zarówno waloryzacji płacowej, jak i cenowej świadczeń emerytalnych. Dopuszczalna jest także zmiana zasad waloryzacji. Granicę dopuszczalnej swobody ustawodawcy wyboru metody waloryzacji świadczeń socjalnych stanowi natomiast zakaz naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Do istoty tego prawa należy zagwarantowanie minimalnego poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z tym aktywności zawodowej. Biorąc pod uwagę powyższe, Prokurator podkreślił, że skarżąca nie wykazała, że prawo to w takim rozumieniu zostało naruszone.

Prokurator Generalny wskazał także na nietrafność zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżony art. 6 ustawy o zaopatrzeniu adresowany jest do wszystkich osób pobierających świadczenia emerytalne z policyjnego systemu zabezpieczenia emerytalnego. Nie różnicuje on więc sytuacji prawnej emerytów policyjnych na podstawie kryterium daty przejścia na emeryturę.

Z kolei zarzut skarżącej, dotyczący zróżnicowania sytuacji prawnej emerytów policyjnych i emerytów pobierających świadczenia z powszechnego systemu emerytalnego na skutek braku przeliczania emerytury policyjnej w sytuacji podlegania powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu, nie pozostaje w związku z treścią zaskarżonego przepisu. Kwestie te regulują inne przepisy, które jednak nie miały zastosowania w sprawie skarżącej. Sprawa skarżącej dotyczyła bowiem innego zagadnienia – waloryzacji emerytury w latach 2000-2008.

Prokurator Generalny odniósł się także do zarzutu „bezczyńności” ustawodawcy, który miał polegać na nieprzywróceniu poprzedniego modelu waloryzacji emerytur policyjnych w 2003 r. Prokurator wskazał, że poza kontrolą Trybunału pozostaje sposób wykonywania przez ustawodawcę swobody kształtowania systemu zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca może więc dokonywać zmian w obowiązującym systemie realizującym prawa socjalne obywateli, co obejmuje także zmianę metod waloryzacji emerytur.

## II

Na rozprawie 17 grudnia 2013 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swe pisemne stanowiska.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot kontroli i zakres zaskarżenia.

1.1. W skardze konstytucyjnej zakwestionowany został art. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu) w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2003 r. Zgodnie z nim „Emerytury i renty podlegają waloryzacji na zasadach i w terminach przewidzianych w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”. Zaskarżone brzmienie przepisu zostało nadane przez art. 160 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach z FUS) i wiązało się z kompleksową i głęboką reformą systemu emerytalno-rentowego. Skutkiem tej nowelizacji była także zmiana

zasad waloryzacji emerytur mundurowych. Dotychczasową metodę waloryzacji płacowej (emerytury i renty podlegały waloryzacji w takim samym stopniu i terminie, w jakim następował wzrost uposażenia funkcjonariuszy pozostających w służbie i zajmujących analogicznie zaszerogowane stanowiska) zastąpiono waloryzacją cenową, obowiązującą także w powszechnym systemie emerytalnym (pomnożenie kwoty świadczenia i podstawy jego wymiaru przez wskaźnik waloryzacji, którym jest średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym).

Skarżąca zakwestionowała art. 6 ustawy o zaopatrzeniu w związku z art. 1 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 i art. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniach z FUS w brzmieniu pierwotnym oraz art. 2 ustawy o świadczeniach z FUS w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2003 r. do 23 lipca 2006 r. w zakresie, w jakim zmieniają metodę waloryzacji emerytur i rent policyjnych wobec osób, które prawo do tych świadczeń nabyły przed wejściem w życie wskazanych przepisów, tj. przed 1 stycznia 1999 r.

Wskazane jako związkowe przepisy ustawy o świadczeniach z FUS dotyczyły zakresu podmiotowego obowiązywania tej ustawy. Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniach z FUS w brzmieniu pierwotnym świadczenia z tej ustawy przysługiwały ubezpieczonym w wypadku spełnienia warunków nabycia prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń emerytalnego i rentowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Pozostałe przepisy powołane przez skarżącą odnosiły się do osób objętych jak dotąd systemem zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych. Z przepisów tych wynikało, że w systemie tym pozostały osoby pobierające emeryturę oraz funkcjonariusze pozostający w służbie czynnej (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach z FUS w brzmieniu pierwotnym). Natomiast funkcjonariusze służb mundurowych (w tym także Policji), którzy w dniu wejścia w życie ustawy o świadczeniach z FUS (1 stycznia 1999 r.) nie spełniali warunków nabycia prawa do świadczeń określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych, oraz ci, którzy podejmą służbę po tym okresie zostają włączeni do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych (art. 1 ust. 3 ustawy o świadczeniach z FUS w brzmieniu pierwotnym). Rozwiązanie to obowiązywało przed wejściem w życie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 166, poz. 1609, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca z 2003 r.; weszła w życie 1 października 2003 r.), na mocy której funkcjonariusze służb mundurowych ponownie zostali objęci odrębnym systemem zaopatrzenia emerytalnego (zob. zaskarżony jako związkowy art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach z FUS w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2003 r.). Po tej zmianie utrzymano jednak możliwość nabycia przez funkcjonariusza prawa do emerytury lub renty z ustawy o świadczeniach z FUS w razie niespełnienia przez osoby w stosunku służby warunków nabycia prawa do świadczeń określonych w ustawie o zaopatrzeniu lub utracenia tych uprawnień (art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniach z FUS w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2003 r.).

Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżąca powyższe przepisy powiązała z kwestią waloryzacji świadczeń emerytalnych służb mundurowych. W jej opinii, z powołanych wyżej przepisów ustawy o świadczeniach z FUS wynika, że art. 6 ustawy o zaopatrzeniu w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1999 r. nie odnosi się do funkcjonariuszy, którzy nabyli prawa emerytalne przed wejściem w życie tych przepisów, tj. przed 1 stycznia 1999 r. Zdaniem skarżącej, zakres podmiotowy prawa do obowiązywania ustawy o świadczeniach z FUS wobec funkcjonariuszy mundurowych wpływa ściśle na kwestię zasad waloryzacji ich świadczeń emerytalnych.

1.2. Analiza wskazanych przez skarżącą jako związkowe przepisów ustawy o świadczeniach z FUS prowadzi do wniosku, że przepisy te nie stanowiły podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej.

Sprawa skarżącej dotyczyła kwestii zmiany zasad waloryzacji świadczenia emerytalnego. Skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji waloryzacyjnych wydanych po 1 stycznia 1999 r. i ponowne ustalenie wysokości emerytury na podstawie art. 6 ustawy o zaopatrzeniu w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 1999 r. Jej zdaniem, art. 6 ustawy o zaopatrzeniu w znolizowanym brzmieniu (od 1 stycznia 1999 r.) nie dotyczył osób, które nabyły prawo do emerytury przed wejściem w życie tej nowelizacji. Sądy obu instancji wskazały jednak, że podstawę waloryzacji świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego prawidłowo stanowił art. 6 ustawy o zaopatrzeniu w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1999 r. W sprawie skarżącej podstawę rozstrzygnięcia stanowił więc wyłącznie art. 6 ustawy o zaopatrzeniu. Kwestią sporną było, w jakim brzmieniu przepis ten należy stosować.

Powołując jako związkowe przepisy ustawy o świadczeniach z FUS skarżąca próbowała wywieść, że przepisy te mają podstawowe znaczenie dla wykładni art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Powyższe przepisy dotyczyły jednak zakresu podmiotowego ustawy o świadczeniach z FUS. Nie odnosiły się natomiast do zagadnień związanych z waloryzacją. Nie stanowiły one podstawy orzeczeń sądowych, lecz jedynie element argumentacji skarżącej.

Co więcej, wynikające ze wskazanych przepisów zmiany zakresu podmiotowego ustawy o świadczeniach z FUS w okresie od 1 stycznia 1999 r. nie dotyczyły w ogóle osób, które przed 1 stycznia 1999 r. pobierały

już emeryturę z systemu zaopatrzenia. Zmiany te nie miały więc wpływu na sytuację skarżącej, która prawo do emerytury nabyła w 1981 r. Pozostała ona w systemie zaopatrzenia emerytalnego, z którego pobierała i nadal pobiera emeryturę policyjną.

Rozumowanie skarżącej nie zostało także uznane przez sądy obu instancji. Sąd apelacyjny wskazał, że regulacje ustawy o świadczeniach z FUS dotyczyły zakresu podmiotowego tej ustawy i nie odnosiły się do kwestii związanych z waloryzacją emerytur osób będących w sytuacji takiej jak skarżąca.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał stwierdził, że zakwestionowane przez skarżącą jako związkowe przepisy ustawy o świadczeniach z FUS nie stanowiły podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej. Z tego powodu postępowanie w zakresie zgodności art. 1 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym do 29 marca 2001 r., art. 2 pkt 1 w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2003 r. oraz art. 2 w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2003 r. do 23 lipca 2006 r. ze wskazanymi wzorcami kontroli podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Skarga konstytucyjna stanowi bowiem nadzwyczajny środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a jej wniesienie warunkowane jest spełnieniem szeregu wymogów wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji, sprecyzowanych w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Z regulacji tych wynika m.in. obowiązek ustalenia, czy na podstawie zaskarżonego przepisu zapadło ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej. Niespełnienie tego wymogu skutkuje umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. postanowienie TK z 27 maja 2008 r., sygn. SK 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 74).

1.3. Należy także wskazać, że postępowanie zainicjowane skargą konstytucyjną nie dotyczy prawidłowości zastosowania określonego przepisu ani dokonanej przez sąd lub organ jego wykładni. Naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych, których ochrony domaga się skarżąca powinno być wynikiem niekonstytucyjnej treści kwestionowanej regulacji, a nie jej nieprawidłowego zastosowania przez organy orzekające. Dlatego też Trybunał zgodził się ze stanowiskami Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, że postępowanie w rozpatrywanej sprawie, w części, w której skarga dotyczy prawidłowości dokonanej przez sądy orzekające wykładni art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz trafności ostatecznego orzeczenia sądowego, nie spełnia wymagań określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na marginesie jedynie Trybunał zauważył, że przyjęty przez sądy orzekające w sprawie skarżącej sposób rozumienia art. 6 ustawy o zaopatrzeniu jest zbieżny z jego wykładnią przyjętą przez Sąd Najwyższy oraz sądy powszechne. W orzecznictwie podkreśla się, że brak przepisu intertemporalnego stanowiącego o zachowaniu dotychczasowej metody waloryzacji emerytur do świadczeń, do których prawo zostało nabyte przed 1 stycznia 1999 r., jednoznacznie przesądza, że art. 6 ustawy o zaopatrzeniu w nowej wersji ma zastosowanie także do świadczeń, do których prawo powstało przed tą datą (zob. wyrok SN z 1 września 2010 r., sygn. akt II UK 97/10, OSNP nr 1-2/2012, poz. 17). Wskazuje się także, że zasady waloryzacji mogą być legislacyjnie modyfikowane z mocą *ex nunc*, a określona data zakończenia służby i uzyskanie uprawnień z zaopatrzenia emerytalnego nie stanowi usprawiedliwionego kryterium zróżnicowania uprawnień zaopatrzeniowych w kierunku utrzymania korzystniejszego mechanizmu waloryzacji „starszych” emerytur w porównaniu do tego samego typu świadczeń, które uprawnieni nabywają po 1 stycznia 1999 r. i które następnie miałyby podlegać mniej korzystnym sposobom waloryzacji (zob. postanowienie SN z 16 kwietnia 2013 r., sygn. akt II UK 405/11, niepubl.; zob. też wyroki: SN z 28 października 2010 r., sygn. akt II UK 109/10, Lex nr 688683; Sądu apelacyjnego w Łodzi z 28 października 2009 r., sygn. akt III AUa 1050/09, Lex nr 602753; WSA w Warszawie z 18 listopada 2011 r., sygn. akt II Sa/Wa 1228/11, Lex nr 1153419).

1.4. Po umorzeniu skargi w zakresie wyżej wskazanym, Trybunał odniósł się do kwestii utraty mocy obowiązującej art. 6 ustawy o zaopatrzeniu we wskazanym w skardze brzmieniu.

Art. 6 ustawy o zaopatrzeniu w brzmieniu nadanym przez art. 160 pkt 1 ustawy o świadczeniach z FUS obowiązywał do 31 grudnia 2003 r. Z dniem 1 stycznia 2004 r. weszła w życie zmiana tego przepisu wprowadzona ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 498). Kolejną ustawą zmieniającą art. 6 ustawy o zaopatrzeniu była ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 191, poz. 1954).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy nie zachodziła przesłanka umorzenia postępowania z powodu utraty mocy obowiązującej przepisu. Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK Trybunał umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

Odnosząc się do tej kwestii, przypomnieć trzeba, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny rozróżniał formalne uchylene przepisu od utraty jego mocy obowiązywania. Trybunał podkreślał, że przepis prawa może być przedmiotem oceny Trybunału tak długo, jak długo na jego podstawie mogą być wydawane akty stosowania prawa (zob. wyroki TK z: 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189; 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108).

Decyzje wydawane w sprawach świadczeń emerytalno-rentowych nie mają przymiotu powagi rzeczy osądzonej (zob. wyroki SN z: 4 października 2006 r., sygn. akt II UK 30/06, OSNP nr 19-20/2007, poz. 289; 5 maja 2005 r., sygn. akt III UK 242/04, OSNP nr 3-4/2006, poz. 54; 28 stycznia 2004 r., sygn. akt II UK 228/03, OSNP nr 19/2004, poz. 341). Mogą być one w każdym czasie zmienione na wniosek zainteresowanego lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w tej sprawie zostaną przedstawione nowe dowody lub ujawnione nowe okoliczności, które mają wpływ na prawo do świadczeń albo ich wysokość (art. 33 ustawy o zaopatrzeniu, art. 114 ustawy o świadczeniach z FUS). Powyższe oznacza, że art. 6 ustawy o zaopatrzeniu w zaskarżonym brzmieniu może być dalej stosowany przy ponownym ustalaniu wysokości emerytury z systemu zaopatrzenia, przyznanej w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 marca 2003 r., z uwzględnieniem kolejnych waloryzacji, jakie miały miejsce od 1 stycznia 1999 r. Z kolei, ewentualna zmiana decyzji dotyczących wysokości emerytury w związku z ich nieprawidłową waloryzacją, rzutuje także na wysokość aktualnie pobieranej emerytury. Każda waloryzacja ma bowiem bezpośredni wpływ na wysokość emerytury pobieranej w latach następnych.

Nie można zatem uznać, że art. 6 ustawy o zaopatrzeniu w zaskarżonym brzmieniu utracił moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. W dalszym ciągu na jego podstawie mogą być wydawane decyzje organów emerytalno-rentowych, tak jak to miało miejsce w sprawie skarżącej. Tym samym nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania.

1.5. Po rozstrzygnięciu powyższych kwestii formalnych pozostaje do rozstrzygnięcia kwestia konstytucyjności zasad waloryzacji emerytur mundurowych, wprowadzonych przez art. 160 pkt 1 ustawy o świadczeniach z FUS, który nadał art. 6 ustawy o zaopatrzeniu zaskarżone w skardze brzmienie. Jak już była o tym mowa, w efekcie wejścia w życie wskazanej wyżej nowelizacji (1 stycznia 1999 r.) obowiązującą wcześniej wobec służb mundurowych waloryzację płacową zastąpiono mniej korzystną waloryzacją cenową.

Zdaniem skarżącej, wprowadzony nowy system waloryzacji emerytur nienależy realizuje prawo ubezpieczonego do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego – powoduje, że wartość emerytury jest znacznie niższa od jej wartości ekonomicznej z dnia przejścia na emeryturę (naruszenie art. 67 ust. 1 Konstytucji), nie zapewnia utrzymywania przez cały okres pobierania świadczenia jego stabilnej wartości ekonomicznej (naruszenie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), powoduje zróżnicowanie wysokości świadczenia w zależności od momentu przejścia na emeryturę funkcjonariusza (naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji).

## 2. Waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Zagadnienie waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych było wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W niniejszej sprawie Trybunał potwierdził swoje wcześniejsze stanowisko (wyrażone zwłaszcza w orzeczeniach z: 20 listopada 1995 r., sygn. K 23/95, OTK ZU nr 3/1995, poz. 14; 17 lipca 1996 r., sygn. K 8/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 32 i 15 października 1997 r., sygn. K 11/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 39 oraz – już pod rządami obecnej Konstytucji – w wyrokach z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136), że prawo do waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych stanowi jeden z istotnych elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Prawo to oznacza konieczność istnienia metody „utrzymywania świadczeń emerytalno-rentowych na odpowiednim poziomie wartości realnej” (wyrok TK o sygn. SK 22/99).

Prawo do waloryzacji należy odróżnić od konkretnej metody podwyższania nominalnej wartości ekonomicznej przyznanych świadczeń emerytalno-rentowych. W kwestii wyboru bardziej lub mniej kosztownych metod i sposobów przeprowadzania waloryzacji emerytur i rent to ustawodawca podejmuje decyzje, uwzględniając stan finansów funduszy ubezpieczeń społecznych i możliwości wydatków z budżetu państwa na ten cel. Wynika to zarówno z art. 67 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji, który pozostawia ustawie określenie „zakresu i form zabezpieczenia społecznego”, jak i z ogólnej odpowiedzialności parlamentu za nadawanie konkretnego kształtu socjalnym uprawnieniom obywateli. W wyroku o sygn. K 5/99 Trybunał wskazał, że to do „ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju”. Ustawodawca ma więc znaczną swobodę wyboru metody waloryzacji, którą uzna za najbardziej odpowiednią w danej sytuacji gospodarczej i społecznej kraju.

Nakaz ochrony realnej wartości świadczenia emerytalnego nie ma charakteru absolutnego i podlega ograniczeniom. W szczególnych okolicznościach dopuszczalne są pewne ograniczenia prawa do waloryzacji, takie jak: zmniejszanie realnej wartości emerytur, przyjęcie nowej, mniej korzystnej metody waloryzacji czy odstąpienie od matematycznej wierności dokonywania waloryzacji. Ubezpieczony musi liczyć się z tym, że w warunkach recesji gospodarczej lub niekorzystnych trendów demograficznych, w sytuacji gdy spadają wpływy ze składek ubezpieczeniowych, państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych (zob. wyrok o sygn. K 5/99, cz. III, pkt 3). To znaczy m.in., że waloryzacja nie musi zawsze w sposób matematycznie dokładny odzwierciedlać zmiany wartości pieniądza i kosztów utrzymania. Dopuszczalne jest także ukształtowanie metody waloryzacji, które nie będzie nadawało jej pełnego (matematycznie proporcjonalnego) charakteru, pod warunkiem że będzie ona dokonywana regularnie i nie nabierze pozornego charakteru, sprowadzającego wysokość rent i emerytur poniżej minimum egzystencji.

### 3. Ocena art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym ze wskazanymi wzorcami kontroli.

3.1. Stawiając zarzut naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji, skarżąca przedstawiła szczerą argumentację, z której wynika, że wprowadzona przez zaskarżony art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym waloryzacja cenowa nie zapewnia jej wartości ekonomicznej świadczenia z dnia przejścia na emeryturę. Poza wskazaniem, że obecne zasady waloryzacji są mniej korzystne niż te, które obowiązywały przed 1 stycznia 1999 r., w skardze brak jest dalszego wywodu na ten temat. Domagając się ponownego wprowadzenia waloryzacji płacowej, skarżąca nie podaje argumentów, które przemawiałyby za tym, że taka metoda waloryzacji jest w stanie w każdej sytuacji zapewnić świadczeniu emerytalnemu określoną wartość ekonomiczną, w tym wypadku chodzi o wartość ekonomiczną z dnia przejścia na emeryturę.

Odnosząc się do zarzutu skarżącej, Trybunał ponownie stwierdził, że z art. 67 Konstytucji nie da się wyprowadzić prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego ani konkretnej metody jego ustalania i waloryzowania. Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inne świadczenia zabezpieczenia społecznego są bowiem przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, z ograniczeniami, które mają chronić świadczeniobiorców przed jego arbitralnością (zob. wyrok z 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2, cz. IV, pkt 1). Ustawodawca ma więc obowiązek wprowadzenia instrumentu utrzymywania świadczeń na odpowiednim poziomie ich realnej wartości, jednak już w kwestii wyboru odpowiedniej metody waloryzacji ma on znaczną swobodę. Trybunał nie jest kompetentny w zakresie oceny, czy przyjął on najbardziej trafne rozwiązania prawne dotyczące waloryzacji świadczeń zabezpieczenia społecznego. Ocena ta należy do wyborców, przed którymi parlament ponosi odpowiedzialność polityczną. Tym samym naruszenie oczekiwań co do przewidywanego poziomu przyszłych świadczeń nie stanowi samo przez się naruszenia prawa do waloryzacji.

Jednocześnie, dopuszczalna jest zamiana waloryzacji płacowej na cenową. Stanowisko takie Trybunał sformułował jeszcze pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych (zob. orzeczenia o sygn. K 23/95 oraz sygn. K 8/96). Choć waloryzacja cenowa z zasady jest mniej korzystna dla emerytów niż waloryzacja płacowa, to jednak zapewnia emerytantom zachowanie ich realnej wartości. Skarżąca nie przedstawiła żadnych argumentów, które podważałyby tę utrwaloną linię orzeczniczą.

Należy zwrócić uwagę, że Trybunał wypowiedział się także na temat kwestionowanej zmiany zasad waloryzacji emerytur funkcjonariuszy mundurowych (co obejmuje także Policję). W wyroku o sygn. K 4/99, pomimo odmiennych wzorców kontroli, Trybunał odniósł się do podstawowego problemu wskazanego przez skarżącą w niniejszym postępowaniu, tj. wartości ekonomicznej świadczenia, waloryzowanego zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o świadczeniach z FUS. Trybunał wskazał, że zmiana metody waloryzacji wiązała się z kompleksową i głęboką reformą emerytalno-rentową, a modyfikację przyznanych wcześniej funkcjonariuszom mundurowym uprawnień uzasadniała wewnętrzna spójność i sprawiedliwość nowego systemu oraz kryzys w finansowaniu ubezpieczeń społecznych. Jednocześnie Trybunał podkreślił, że pomimo zmiany przepisów, istota instytucji przystosowującej wartość świadczeń emerytalno-rentowych do spadku siły nabywczej pieniądza nie została naruszona. Zachowane zostało bowiem samo założenie stabilnej wartości ekonomicznej otrzymywanych świadczeń, a nowe przepisy wprowadziły metodę umożliwiającą jego realizację. Innymi słowy – nie doszło do pozbawienia uprawnień do waloryzacji świadczeń, ale jedynie została zmieniona metoda waloryzowania ich wysokości. Prawo do waloryzacji w rozumieniu konstytucyjnym nie zostało więc naruszone.

Skarga konstytucyjna nie zawiera polemiki z przedstawionymi wyżej tezami. Natomiast zdaniem skarżącej, ponowne zaskarżenie wprowadzenia w 1999 r. waloryzacji cenowej świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy

Policji uzasadnione jest zmianą stanu prawnego, tj. ponownym objęciem wszystkich funkcjonariuszy w 2003 r. odrębnym systemem zaopatrzenia emerytalnego. W jej opinii, zmiana zasad przyznawania świadczeń emerytalnych powinna automatycznie pociągnąć za sobą także zmianę zasad ich waloryzacji, czyli powrót do waloryzacji płacowej.

Z takim rozumowaniem nie sposób się zgodzić. Trybunał wskazał już, że z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie można wyprowadzić prawa do jakiegokolwiek konkretnej metody waloryzacji świadczeń. Prawo do waloryzacji, a tym bardziej określona metoda waloryzacji nie zależą także od przynależności do konkretnego systemu emerytalnego. Konstytucja nie przewiduje istnienia tego rodzaju zależności. O wyborze określonej metody decyduje ustawodawca, biorąc pod uwagę potrzeby obywateli oraz sytuację ekonomiczną kraju. W wypadku funkcjonariuszy mundurowych zróżnicowanie ich statusu prawnego ma miejsce do czasu pozostawania w służbie (co wyraża się między innymi systemem płacenia składek i odrębnymi warunkami nabycia prawa do świadczeń), natomiast później osoba taka staje się przede wszystkim emerytem i zasadniczo winna podlegać ogólnym regulacjom dotyczącym tej grupy osób (zob. wyrok o sygn. K 4/99).

To znaczy, że zmiana systemu emerytalnego funkcjonariuszy policji, która co istotne w ogóle nie dotyczyła sytuacji skarżącej (zarówno zmiana z 1999 r. jak i z 2003 r. nie objęła swoim zakresem osób, które, tak jak skarżąca, w dniu wejścia w życie wskazanych przepisów pobierały już emeryturę policyjną), nie wpływa na obowiązek wprowadzenia przez ustawodawcę konkretnej metody waloryzacji.

Biorąc pod uwagę powyższe, nie można zgodzić się także z zarzutem beczynności organu ustawodawczego. W opinii skarżącej, po ponownym wyłączeniu z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych funkcjonariuszy Policji (ustawa nowelizująca z 2003 r.) ustawodawca miał obowiązek przywrócenia metody waloryzacji świadczeń emerytalnych, który obowiązywał przed 1 stycznia 1999 r. Skoro z powołanego jako wzorzec kontroli art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wynika ani prawo do określonej metody waloryzacji, ani także konieczność powiązania waloryzacji płacowej z przynależnością do określonego systemu emerytalnego, to powyższy zarzut należy uznać za bezpodstawny.

Z powyższych względów Trybunał stwierdził, że art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym nie narusza, wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji prawa do waloryzacji świadczeń emerytalnych.

3.2. Badając zgodność zakwestionowanego przepisu z wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości, w pierwszej kolejności Trybunał odniósł się do braku powiązania tego wzorca kontroli w *petitum* skargi z innym prawem lub wolnością wynikającą z ustawy zasadniczej. W tym miejscu należy sprecyzować, że chociaż skarżąca w *petitum* skargi powołała jako wzorzec kontroli cały art. 32 Konstytucji, to jednak z treści skargi wynika, że wątpliwości budzi zgodność art. 6 ustawy o zaopatrzeniu z wynikającą z ust. 1 tego przepisu zasadą równości.

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału zasada równości nie jest bezpośrednim źródłem konstytucyjnych praw podmiotowych. Aby mogła ona stanowić wzorzec kontroli, konieczne jest wskazanie innego prawa lub wolności konstytucyjnych, w związku z którymi zasada ta została naruszona. Zdaniem Marszałka Sejmu, ani z *petitum* skargi, ani z jej merytorycznego uzasadnienia nie wynika, z jakim prawem lub wolnością konstytucyjną skarżąca łączy naruszenie zasady równości. Trybunał nie zgodził się z tym stanowiskiem.

Z uzasadnienia skargi i argumentów podniesionych w zakresie niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika, że skarżącej chodzi o zbadanie zgodności art. 6 ustawy o zaopatrzeniu z zasadą równości w odniesieniu do prawa do waloryzacji, które jest elementem wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji prawa do zabezpieczenia społecznego. W związku z tym, mając na uwadze obowiązującą w polskim porządku prawnym zasadę *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał uznał, że omawiany wzorzec kontroli został powołany w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez zróżnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. Omawiana zasada nakazuje zatem nakładać jednakowe obowiązki, bądź przyznawać jednakowe prawa, podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, bądź przyznawać różne prawa podmiotom, które mają taką cechę, oraz podmiotom, które jej nie mają. Trybunał stwierdził w wyroku z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09 (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25): że „nie można przyjąć, by z nakazu równego traktowania równych wynikał (...) nakaz nierównego traktowania nierównych czy też zakaz równego traktowania nierównych”.

Skarżąca przedstawia zarzut, że wprowadzona przez art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym waloryzacja cenowa różnicuje wartość ekonomiczną świadczeń emerytalnych w zależności od daty ich przyznania – różnicuje tym samym sytuację funkcjonariuszy ze względu na moment przejścia na emeryturę. Za cechę relewantną



skarżąca przyjmuje posiadanie statusu emeryta przez funkcjonariusza Policji. Natomiast zakwestionowany przepis, w jej opinii, stanowi przyczynę nierówności w zakresie wysokości świadczeń emerytalnych.

Trybunał nie zgodził się z powyższym zarzutem. Przede wszystkim należy wskazać, że o początkowej wysokości świadczenia emerytalnego decydują określone zasady przyznawania tych świadczeń, a nie metoda ich waloryzacji. Waloryzacja jest operacją polegającą na „przeliczeniu” wartości świadczenia pieniężnego w celu zachowania jego realnej wartości. Waloryzacja dotyczy więc jedynie wysokości przyznanego już wcześniej świadczenia emerytalnego.

Wprowadzona przez skarżony przepis metoda waloryzacji dotyczy wszystkich funkcjonariuszy, pobierających emerytury z policyjnego systemu zabezpieczenia emerytalnego. Wszystkie emerytury policyjne od momentu wejścia w życie zakwestionowanego przepisu waloryzowane są według tej samej metody niezależnie od daty uzyskania przez funkcjonariusza świadczenia.

Nie dochodzi więc do zróżnicowania sytuacji prawnej tej kategorii emerytów na podstawie art. 6 ustawy o zaopatrzeniu według kryterium daty przejścia na emeryturę.

Naruszenie zasady równości przez art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym skarżąca widzi także w tym, że policyjne świadczenia emerytalne nie podlegają przeliczeniu z uwzględnieniem dalszych, dodatkowych okresów zatrudnienia mimo opłacania składek w powszechnym systemie emerytalnym, a także w ograniczeniu kwoty emerytury do 75% podstawy jej wymiaru. Skutkuje to zróżnicowaniem sytuacji prawnej emerytów policyjnych i emerytów pobierających świadczenia z powszechnego systemu emerytalnego.

Argumentacja ta nie ma jednak nic wspólnego z treścią zakwestionowanego przepisu. Art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym nie dotyczy bowiem zasad przeliczania emerytury w sytuacji, w której funkcjonariusz Policji po nabyciu prawa do emerytury i zwolnieniu ze służby podejmuje dalszą aktywność zawodową, w związku z którą podlega on ubezpieczeniu społecznemu. Nie odnosi się także do ustalania kwoty emerytury. Kwestie te rozstrzygają inne przepisy – art. 14 i art. 18 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, które nie zostały przez skarżącą zakwestionowane. Powyższe regulacje nie mogły być przedmiotem oceny przez Trybunał w trybie skargi konstytucyjnej, ponieważ nie miały one zastosowania w sprawie skarżącej, w związku z którą została ona wniesiona. Sprawa ta dotyczyła bowiem waloryzacji emerytury pobieranej przez skarżącą, a nie kwestii przeliczania emerytury policyjnej w związku z podleganiem przez tego emeryta powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu czy też ustalania wysokości emerytury.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał uznał, że zakwestionowany art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.3. Ostatni zarzut skargi dotyczy naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W opinii skarżącej, wprowadzona przez zakwestionowany przepis metoda waloryzacji cenowej nie zapewnia utrzymywania przez cały okres pobierania świadczenia emerytalnego jego stabilnej wartości ekonomicznej. Prawo do waloryzacji skarżąca stara się więc wywieść z konstytucyjnych regulacji dotyczących ochrony innych niż własność praw majątkowych. Kwestionując art. 6 ustawy o zaopatrzeniu z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji skarżąca wskazuje, że także określone w tym przepisie prawo chroni określoną wartość ekonomiczną emerytur z chwili nabycia.

Trybunał nie podzielił wskazanego rozumowania. Niezależnie od tego, że skarga nie zawiera argumentów, które udowadniałyby powyższą tezę, należy podkreślić, że prawo do waloryzacji świadczeń emerytalnych stanowi jeden z istotnych elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji (zob. pkt 3.1. uzasadnienia). Prawo to nie wynika natomiast z regulacji dotyczących ochrony własności oraz innych praw majątkowych. Nie można zgodzić się z tezą, że obywatele mają roszczenie wobec państwa, którego treścią jest żądanie zagwarantowania, żeby prawo majątkowe posiadane przez obywatela miało – niezależnie od upływu czasu – niezmienną wartość ekonomiczną. Prawo do waloryzacji rozważane musi być jako element prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, a nie praw określonych w art. 64 Konstytucji.

W związku z tym, Trybunał uznał art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji za nieadekwatny wzorzec kontroli.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

139

**WYROK**  
z dnia 18 grudnia 2013 r.  
**Sygn. akt P 43/12\***

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Wojciech Hermeliński – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Andrzej Rzepliński – sprawozdawca  
Piotr Tuleja,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 grudnia 2013 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu:

czy art. 19 ust. 1a ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2004 r. Nr 52, poz. 525, ze zm.) w zakresie, w jakim wskazuje przesłanki, w oparciu o które możliwe jest dokonanie czynności materialno-technicznej odebrania broni i amunicji oraz dokumentów potwierdzających legalność posiadania broni osobie, przeciwko której toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 19 ust. 1a ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2012 r. poz. 576) w zakresie, w jakim wskazuje przesłanki umożliwiające dokonanie czynności materialno-technicznej odebrania broni i amunicji oraz dokumentów potwierdzających legalność posiadania broni osobie, przeciwko której toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji, jest zgodny z zasadą prawidłowej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

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

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

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 10 października 2012 r. (sygn. akt II SA/Po 583/12) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (dalej: pytający sąd lub WSA w Poznaniu), wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 19 ust. 1a ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2004 r. Nr 52, poz. 525, ze zm.; dalej: ustawa o broni) w zakresie, w jakim wskazuje przesłanki, w oparciu o które możliwe jest dokonanie czynności materialno-technicznej odebrania broni i amunicji oraz dokumentów potwierdzających legalność

\* Sentencja została ogłoszona dnia 9 stycznia 2014 r. w Dz. U. poz. 39.

posiadania broni osobie, przeciwko której toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Pytający sąd wskazał, że przedmiotem zaskarżenia jest czynność materialno-techniczna przejęcia do czasowego depozytu broni myśliwskiej palnej oraz amunicji do tego rodzaju broni, a także legitymacji noszącej nazwę „pozwolenie na broń”. Decyzja została podjęta w następującym stanie faktycznym sprawy: w 2008 r. Komendant Wojewódzki Policji wydał pozwolenie na broń palną myśliwską do celów łowieckich w liczbie 6 egzemplarzy broni. W 2012 r. Prokurator Prokuratury Okręgowej przedstawił posiadającemu broń zarzuty popełnienia czynów z art. 286 § 1 w związku z art. 294 § 1, w związku z art. 12 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.), a także art. 291 §, w związku z art. 294 § 1, w związku z art. 12 k.k., oraz z art. 291 § 1 w związku z art. 12 k.k. 23 kwietnia 2012 r. Wielkopolski Komendant Wojewódzki Policji dokonał, nazwanej „postanowieniem”, czynności materialno-technicznej przejęcia do czasowego depozytu, broni myśliwskiej palnej oraz amunicji do tej broni, a także legitymacji noszącej nazwę „pozwolenie na broń”. W uzasadnieniu Komendant wskazał, że zgodnie z art. 19 ust. 1a ustawy o broni, Policja może za pokwitowaniem odebrać broń i amunicję oraz dokumenty potwierdzające legalność posiadania broni osobie posiadającej broń zgodnie z przepisami, przeciwko której toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni, do czasu prawomocnego zakończenia tego postępowania, na okres nie dłuższy niż 3 lata. Posiadacz broni, któremu odebrano broń oraz legitymację zwrócił się do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Poznaniu, na podstawie art. 52 § 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270) o usunięcie naruszenia prawa, poprzez uchylene „postanowienia” z 23 kwietnia 2012 r. Komendant Wojewódzki Policji poinformował go, że odmawia wydania zatrzymanych przedmiotów, odwołując się w uzasadnieniu do swojej argumentacji z „postanowienia” z 23 kwietnia 2012 r. Posiadacz broni zaskarżył tę czynność materialno-techniczną do WSA w Poznaniu. Zarzucił naruszenie przepisów prawa, w szczególności art. 19 ust. 1a, w związku z art. 18 ust. 1 pkt 2 i art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i wniósł „o uchylene zaskarżonego postanowienia”. W uzasadnieniu skarżący wskazał, iż w świetle przepisów ustawy o broni, broń i amunicję można odebrać osobie, co do której istnieje „uzasadniona obawa”, że może użyć broni w celach sprzecznych z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Odnosił się też do art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni w nieobowiązującym już brzmieniu, gdyż przepis ten został zmieniony od 10 marca 2011 r. ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy o broni i amunicji oraz ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz. U. Nr 38, poz. 195; dalej: ustawa o zmianie ustawy o broni). Jego zdaniem taka uzasadniona obawa, co do niego nie występuje i nie użyje broni i amunicji w celach innych niż łowiectwo. W odpowiedzi na skargę Komendant Wojewódzki Policji wniósł o jej oddalenie, bowiem zarzut odnosi się w istocie do art. 19 ust. 1 ustawy o broni, a nie do przepisu będącego podstawą dokonanej przez Komendanta czynności.

Pytający sąd wskazał, że podstawę materialno-prawną zaskarżonej czynności stanowi art. 19 ust. 1a ustawy o broni, wprowadzony w życie 10 marca 2011 r. ustawą o zmianie ustawy o broni, na podstawie którego Policja, a w przypadku żołnierzy zawodowych Żandarmeria Wojskowa, może za pokwitowaniem odebrać broń i amunicję oraz dokumenty potwierdzające legalność posiadania broni osobie posiadającej broń zgodnie z przepisami, przeciwko której toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6, do czasu prawomocnego zakończenia tego postępowania, na okres nie dłuższy niż 3 lata.

W brzmieniu obowiązującym do 9 marca 2011 r. art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni zakazywał wydawania pozwolenia na broń osobom, co do których istniała uzasadniona obawa, że mogą użyć broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego, w szczególności skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu albo wobec których toczy się postępowanie karne o popełnienie takich przestępstw.

WSA w Poznaniu zaznaczył, że w obowiązującym od 10 marca 2011 r. stanie prawnym Policja w stosunku do skazanego za przestępstwo wymienione w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni może odebrać broń i amunicję, jeżeli stanowi on zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego, a to na podstawie art. 19 ust. 1 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o broni (czynności takiej dokonuje się wobec osób, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2-6 ustawy o broni). Osobie, której – jak to było w tej sprawie – wyłącznie postawiono zarzut popełnienia takiego przestępstwa, Policja może, między innymi, dokonać czynności odebrania broni i amunicji, bez względu na to czy stanowi ona zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Za takim stwierdzeniem przemawia – zdaniem pytającego sądu – treść art. 19 ust. 1a ustawy o broni, który stwierdza, iż odebranie broni możliwe jest w stosunku do osoby, przeciwko której toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni.

Porównując obie sytuacje, pytający sąd stwierdził, że ustawodawca znacznie ostrzej traktuje możliwość dokonania czynności materialno-technicznej odebrania broni i amunicji wobec skazanego za niektóre przestępstwa niż wobec jedynie o takie same przestępstwa podejrzanego (oskarżonego) przed wydaniem prawomocnego wyroku skazującego.

Art. 19 ust. 1a ustawy o broni jest niewystarczająco określony, zatem jest sprzeczny z zasadą prawidłowej legislacji. Odwołuje się wyłącznie do kryterium formalnego – przedstawienia posiadaczowi broni zarzutu popełnienia określonego typu przestępstwa. Inne przepisy ustawy o broni, ograniczając dostęp do broni bazują na przesłankach merytorycznych (np. art. 15 ust. 1 pkt 6, art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2), akcentując tym potencjalne zagrożenie tych osób dla nich samych, porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Wywołuje to wątpliwości interpretacyjne. W kwestionowanym przepisie ustawodawca zastosował uproszczenie. Policja nie musi badać w każdym przypadku czy posiadacz broni stanowi zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Uniemożliwia to posiadanie broni tym, co do których postawienie zarzutów kryminalnych było błędne, co dowodzi statystyka kryminalna. Przemawia to za sprzecznością kwestionowanego przepisu z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami określoności prawa oraz zaufania obywateli od państwa.

Podobnie, kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 78 Konstytucji, gdyż w znacznej liczbie spraw zarzut popełnienia przestępstwa wymienionego w katalogu nie kończy się prawomocnym skazaniem. Mimo to – wobec treści kwestionowanego przepisu – który uzależnia odebranie broni wyłącznie od faktu postawienia zarzutu popełnienia określonego przestępstwa, posiadacz broni pozbawiony jest możliwości wykazania, że nie należy do kategorii osób stanowiących zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Możliwość kwestionowania takiego rozstrzygnięcia jest więc wyłącznie teoretyczna.

Pytający sąd zaznaczył, że NSA w sprawie o sygn. akt II OSK 318/09 (wyrok z 4 marca 2010 r.) stwierdził, że cofnięcie pozwolenia na broń w oparciu o art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni (w brzmieniu obowiązującym do 9 marca 2011 r.) było możliwe jedynie w sytuacji wykazania, że wobec osób, przeciwko którym toczy się postępowanie karne o popełnieniu przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu istnieje uzasadniona obawa, że mogą użyć broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Sam tylko fakt wszczęcia i prowadzenia postępowania przeciwko osobie o popełnieniu takich przestępstw nie był więc – w poprzednim stanie prawnym – wystarczającą przesłanką do cofnięcia pozwolenia na broń. Takie stanowisko NSA, jakkolwiek wyrażone w poprzednim stanie prawnym, może być relewantne dla art. 19 ust. 1a ustawy o broni – zważywszy na podobieństwo przepisów regulujących czynność odebrania broni z racji postawienia jej posiadaczowi zarzutu popełnienia określonego przestępstwa: art. 19 ust. 1 ustawy o broni w brzmieniu obowiązującym do 9 marca 2011 r. oraz art. 19 ust. 1a ustawy o broni obowiązujący od 10 marca 2011 r. Ustawodawca tworząc zakwestionowany przepis odstąpił od wskazania jako przesłanki odebrania broni, stanowienia przez jej posiadacza zagrożenia dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego i uzależnił jej odebranie wyłącznie od *stricte* formalnej przesłanki przedstawienia zarzutu popełnienia określonego przestępstwa. Skutkuje to naruszeniem zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Cel wprowadzenia art. 19 ust. 1a ustawy o broni mógłby bowiem zostać w pełni osiągnięty gdyby – podobnie jak art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni – przepis ten dopuszczał odebranie broni wobec stwierdzenia ze strony posiadacza broni zagrożenia dla niego samego, porządku lub bezpieczeństwa publicznego.

Kwestionowany przepis narusza też, zdaniem sądu, art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni uznał, że prawomocne skazanie posiadacza broni za jedno z przestępstw wymienionych w tym przepisie określa go jako osobę stwarzającą zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Oznacza to, że ustawodawca odróżnił posiadacza, wobec którego wydano jedynie postanowienie o postawieniu zarzutu popełnienia określonego przestępstwa od skazanego prawomocnie za takie przestępstwo. Po wprowadzeniu do ustawy o broni art. 19 ust. 1a w jednakowy sposób traktuje się posiadacza broni stwarzającego zagrożenie (art. 19 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 1 pkt 6) i tego, który przynajmniej potencjalnie takiego zagrożenia nie stwarza (art. 19 ust. 1a).

Kwestionując zgodność art. 19 ust. 1a ustawy o broni z art. 64 Konstytucji pytający sąd przyznał, że ustawodawca ma w pewnych sytuacjach obowiązek ograniczyć właścicielskie uprawnienia osób, które spełniając ustawowe warunki nabyły broń i ją posiadają. Taki obowiązek ma ustawodawca jeżeli ograniczenie uprawnień właścicielskich jest konieczne dla ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego. Właściciel broni jest jednak pozbawiony choćby hipotetycznej obrony możliwości wykonywania prawa, nie ma nawet teoretycznej szansy wykazania, że nie stwarza zagrożenia dla dóbr. W tym kontekście WSA w Poznaniu zwrócił też uwagę na art. 325g § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.), zgodnie z którym w postępowaniu uproszczonym (obejmującym przestępstwa z katalogu ustalonego w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni) nie jest wymagane sporządzenie postanowienia o przedstawieniu zarzutów, zaś zgodnie z § 2, przesłuchanie osoby podejrzanego zaczyna się od powiadomienia jej o treści zarzutu wpisanego

do protokołu przesłuchania. Osobę tę od chwili rozpoczęcia przesłuchania uważa się za podejrzanego. Uproszczone postępowanie przygotowawcze prowadzone jest z reguły przez Policję.

2. W piśmie z 13 września 2013 r. Marszałek Sejmu przedstawiła stanowisko 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), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, Marszałek Sejmu wniosła o stwierdzenie, że art. 19 ust. 1a ustawy o broni w zakresie, w jakim wskazuje przesłanki, w oparciu o które możliwe jest dokonanie czynności materialno-technicznej odebrania broni oraz dokumentów potwierdzających legalność posiadania broni osobie, przeciwko której toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji, jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Ponadto w takim wypadku, wniosła o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W opinii Marszałek Sejmu, pytanie prawne nie spełnia warunku określonego w art. 32 ust. 3 ustawy o TK, gdyż WSA w Poznaniu nie wyjaśnił w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Jest to podstawa dla umorzenia postępowania, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do dopuszczalności oceny zgodności zakwestionowanego przepisu z zasadą proporcjonalności że prawo do broni mieści się w katalogu konstytucyjnych praw i wolności Marszałek Sejmu stwierdziła, że istnienie takiego prawa nie wynika ani z postanowień Konstytucji, ani orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego zapadłych na ich tle. Zdaniem Marszałek Sejmu, pytający sąd, kwalifikując prawo do posiadania broni jako prawo konstytucyjnie chronione i odnosząc do niego zasadę proporcjonalności, wadliwie skonstruował pytanie prawne, że sąd zakwestionował „sprzeczność poziomą” zachodzącą w obrębie regulacji ustawowej, a zarzut taki pozostaje poza zakresem kontroli Trybunału, który nie bada horyzontalnej niezgodności i niespójności w systemie źródeł prawa. Marszałek Sejmu zauważyła również, że zarzucana niespójność normowania ma charakter pozorny.

Marszałek Sejmu przedstawiła także zastrzeżenia co do dopuszczalności rozstrzygnięcia pytania prawnego w zakresie kontroli zakwestionowanej regulacji z art. 7 oraz art. 78 Konstytucji, ze względu na brak wymaganego uzasadnienia.

3. W piśmie z 5 lipca 2013 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko w sprawie wnosząc o stwierdzenie, że art. 19 ust. 1a ustawy o broni w zakresie, w jakim wskazuje przesłanki, w oparciu o które możliwe jest dokonanie czynności materialno-technicznej odebrania broni i amunicji oraz dokumentów potwierdzających legalność posiadania broni osobie, przeciwko której toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni, jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 i 3, jak również nie jest niezgodny z art. 7 oraz art. 78 Konstytucji.

Uzasadniając to stanowisko Prokurator Generalny zaznaczył na wstępie, że w polskim systemie prawnym, do praw i wolności gwarantowanych na poziomie konstytucyjnym nie należy prawo do posiadania broni. Posiadanie i używanie broni – podobnie jak w innych państwach UE jest poddane licznym ograniczeniom. Konsekwencją przyjęcia przez prawodawcę przesłanek uzasadniających obligatoryjną lub fakultatywną odmowę wydania pozwolenia na broń, obligatoryjne lub fakultatywne cofnięcie pozwolenia, a także wprowadzenia penalizacji posiadania broni bez zezwolenia było wprowadzenie instytucji przejęcie broni do depozytu.

Prokurator Generalny zaznaczył, że zakwestionowany przepis nie dotyczy definitywnego rozstrzygnięcia w przedmiocie uprawnień do posiadania i dysponowania bronią.

Prowadzenie postępowania karnego wiąże się z możliwością nałożenia na podejrzanego szeregu czasowych obowiązków i ograniczeń (w tym środków przymusu), które jednak nie przesądzają treści późniejszego wyroku. Wskazał, że środki przymusu w rozumieniu prawa karnego procesowego polegają na posługiwaniu się przymusem psychicznym lub fizycznym albo jego zagrożeniem, a ich celem jest uzyskanie lub zabezpieczenie dowodów, zapewnienie uczestnictwa w postępowaniu karnym osób, których udział jest konieczny dla prawidłowego toku postępowania, a także zabezpieczenie wykonania kary albo środka karnego. Definitywną cechą środków przymusu jest przymus, czyli działanie wbrew woli osoby, której stosowany środek dotyczy. Część środków przymusu ma na celu nie tylko zabezpieczenie wykonania przyszłego środka karnego, ale również zabezpieczenie przed dalszym, potencjalnym naruszeniem prawa przez daną osobę. Ta ostatnia przesłanka przesądza o potrzebie zastosowania zakwestionowanego przepisu ustawy o broni.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 19 ust. 1a ustawy o broni konstytucyjnych gwarancji prawa własności Prokurator Generalny stwierdził, że przepisy procedury karnej często nakładają na jednostkę ograniczenia w zakresie korzystania przez nią z dóbr prawnych, przy czym nierzadko są to ograniczenia dotkliwsze niż

czasowe odebranie broni i amunicji. Prokurator Generalny stwierdził, że art. 19 ust. 1a ustawy o broni w zakwestionowanym zakresie spełnia przesłanki dopuszczalności ograniczeń prawa własności wskazane w art. 64 ust. 3 Konstytucji.

4. W piśmie z 3 kwietnia 2013 r. I Zastępca Komendanta Głównego Policji przedstawił istotne dla sprawy informacje. Od 2000 r. do chwili obecnej Policja wydała w Polsce 95 206 pozwoleń na posiadanie broni oraz zarejestrowała 256 776 egzemplarzy broni. W latach 2011-2012 Policja zabezpieczyła na podstawie art. 19 ust. 1a ustawy o broni, a następnie cofnęła pozwolenie na broń 349 osobom. W tych latach zarzut popełnienia przestępstw, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni postawiono 2 862 posiadaczom broni. Ten, kto utracił uprawnienia do posiadania broni obowiązany jest, zgodnie z art. 22 ustawy o broni, niezwłocznie zbyć broń i amunicję. Zastępca Komendanta Głównego Policji zaznaczył w piśmie, że zbyciem jest także pozbawienie broni palnej cech użytkowych. Jeżeli natomiast broń nie zostanie zbyta w terminie 30 dni, winna być złożona wraz z amunicją do depozytu właściwego organu Policji. Złożenie broni i amunicji do depozytu nie stanowi przeszkody do ich zbycia przedsiębiorcy uprawnionemu do obrotu bronią lub osobie posiadającej pozwolenie na ten sam rodzaj broni. Posiadający pozwolenie na broń może, po jego cofnięciu, zadysponować nią w sposób określony w art. 23 ust. 2 ustawy o broni, tj. złożyć wniosek o zniszczenie broni lub pisemne oświadczenie woli o przeniesieniu własności na rzecz Skarbu Państwa. W praktyce ci, którzy utracili pozwolenie na broń palną gazową, w większości oddają ją do zniszczenia – w momencie przekazania jej organowi Policji, bądź też po upływie roku od daty złożenia do depozytu – z uwagi na mały popyt na tego rodzaju broń. W przypadku broni palnej bojowej, sportowej bądź myśliwskiej jest ona na ogół przez właścicieli sprzedawana, a w przypadku braku zainteresowania danym egzemplarzem broni, przekazywana do złomowania. Zdarza się, że np. myśliwy, który utracił pozwolenie na broń, decyduje się na jej przechowywanie w depozycie organu Policji do czasu zatarcia skazania i ponownego uzyskania uprawnienia do broni.

5. W piśmie z 9 maja 2013 r. Prezes NSA poinformował, że po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy o broni, kwestię interpretacji art. 19 ust. 1 i 1a ustawy o broni sądy administracyjne rozważały w siedmiu prawomocnych orzeczeniach. Dotyczyły one zawieszenia postępowania w sprawie cofnięcia pozwolenia na broń oraz zawieszenia postępowania w sprawie wydania pozwolenia na broń. Orzeczenia te wydane zostały przez WSA w Warszawie, ponieważ na jego obszarze właściwości ma siedzibę organ, którego decyzja została zaskarżona: Komendant Główny Policji. WSA w Warszawie nie podnosił wątpliwości, co do konstytucyjności tych przepisów. W trzech z tych spraw wniesiono skargi kasacyjne, a NSA nie odniósł się w orzeczeniach do stosowania art. 19 ust. 1 i 1a ustawy o broni. W sprawach o zawieszenie postępowania w sprawie cofnięcia pozwolenia na broń podnoszono, że art. 19 ust. 1a ustawy o broni umożliwia organom Policji działanie prewencyjne wobec osoby posiadającej pozwolenie na broń (fizyczne odebranie broni i amunicji), nie odnosząc się do samego uprawnienia (pozwolenia) do posiadania broni (por. wyroki NSA w Warszawie w sprawach z: 26 września 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1108/12; 18 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1014/12 i 23 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1015/12).

W sprawach o zawieszenie postępowania w sprawie wydania pozwolenia na broń, WSA w Warszawie zauważył, że art. 19 ust. 1a ustawy o broni wskazuje, iż ustawodawca odrębnie potraktował osoby, które już posiadają pozwolenia na broń, a którym w przypadku toczącego się postępowania o określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni przestępstwa można odebrać broń (na czas oznaczony – do trzech lat), od osób ubiegających się o wydanie pozwolenia na broń. Gdyby bowiem zamiarem ustawodawcy była odmowa wydania pozwolenia na broń osobom, wobec których toczy się postępowanie karne o popełnienie przestępstw wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni, to wówczas niewątpliwie kwestia ta znalazłaby odpowiednie odzwierciedlenie w prawie pozytywnym (por. wyroki WSA w Warszawie z: 27 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 2099/11; 2 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 2657/11; 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 391/12 i 4 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1267/12).

## II

Na rozprawie 18 grudnia 2013 r. w imieniu Sejmu stał się pan poseł Wojciech Szarama, w imieniu Prokuratora Generalnego – pan Wojciech Sadrakuła prokurator Prokuratury Generalnej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, powiadomiony prawidłowo, nie zgłosił udziału swojego przedstawiciela w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Reprezentowani na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres zaskarżenia w sprawie i częściowe umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność orzekania.

1.1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (dalej: pytający sąd lub WSA w Poznaniu), w przedstawionym pytaniu prawnym zakwestionował zgodność art. 19 ust. 1a ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2012 r. poz. 576 ze zm.; dalej: ustawa o broni) w zakresie, w jakim wskazuje przesłanki, w oparciu o które możliwe jest dokonanie czynności materialno-technicznej odebrania broni i amunicji oraz dokumentów potwierdzających legalność posiadania broni osobie, przeciwko której toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni, z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

1.2. Zakwestionowany przepis stanowi, że:

„Policja, a w przypadku żołnierzy zawodowych Żandarmeria Wojskowa, może za pokwitowaniem odebrać broń i amunicję oraz dokumenty potwierdzające legalność posiadania broni osobie posiadającej broń zgodnie z przepisami, przeciwko której toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6, do czasu prawomocnego zakończenia tego postępowania, na okres nie dłuższy niż 3 lata”.

Art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni w brzmieniu obowiązującym od 10 marca 2011 r. stanowi zaś, że:

„Pozwolenia na broń nie wydaje się osobom: (...) 6) stanowiącym zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego:

a) skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,

b) skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu za nieumyślne przestępstwo:

– przeciwko życiu i zdrowiu,

– przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji popełnione w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego albo gdy sprawca zbiegł z miejsca zdarzenia”.

1.3. Dla kontroli konstytucyjności art. 19 ust. 1a ustawy o broni istotne znaczenie ma jego „otoczenie normatywne”, przede wszystkim treść art. 19 ust. 1 oraz art. 18 ustawy o broni.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o broni:

„Osobie posiadającej broń zgodnie z przepisami ustawy Policja, a w przypadku żołnierzy zawodowych Żandarmeria Wojskowa, może za pokwitowaniem odebrać broń i amunicję oraz dokumenty potwierdzające legalność posiadania broni w przypadku ujawnienia:

1) okoliczności, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1-2 i 4 oraz ust. 5, w zakresie broni palnej,

2) okoliczności, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 i 4 oraz ust. 5 pkt 2-6, w zakresie zarejestrowanej broni pneumatycznej

– a zwłoka zagrażałaby bezpieczeństwu publicznemu”.

Art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o broni stanowi zaś, że:

„Właściwy organ Policji cofa pozwolenie na broń, jeżeli osoba, której takie pozwolenie wydano (...) należy do osób, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2-6”.

1.4. Trybunał dostrzega konieczność systematyzacji wzorców konstytucyjnych wskazanych przez pytający sąd, który w *petitum* pytania prawnego wskazał art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 78 Konstytucji.

1.5. W odniesieniu do art. 2 Konstytucji, z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że jako wzorce kontroli pytający sąd traktuje zasadę prawidłowej legislacji oraz zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. W uzasadnieniu brak jest argumentacji na rzecz niezgodności zakwestionowanego przepisu z drugą zasadą. Skoro art. 32 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) nakazuje wskazanie w pytaniu prawnym argumentacji na rzecz niezgodności z określonym wzorcem kontroli, jej brak skutkuje umorzeniem postępowania w tym zakresie z racji niedopuszczalności postępowania. Podobny brak odnosi się do art. 7 Konstytucji – brak jest argumentacji co pociąga za sobą umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

1.6. WSA w Poznaniu uzasadniając pytanie prawne, argumentuje na rzecz niezgodności kwestionowanego przepisu z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji – choć w *petitum* pytania prawnego nie przywołuje go jako wzorca kontroli. Trybunał uznaje, że zachodzi okoliczność wymagająca uwzględnienia przyjętej w orzecznictwie Trybunału zasady *falsa demonstratio non nocet*, w związku z czym art. 32 ust. 1 Konstytucji jest wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

W odniesieniu do art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał zauważa, że przepis ten z racji swej treści dotyczącej przesłanek dopuszczalności ograniczeń praw i wolności powinien być powiązany z konkretnym prawem lub wolnością konstytucyjną. W niniejszej sprawie Trybunał uznaje, że pytający sąd powołując się na art. 31 ust. 3 Konstytucji odnosi się do – jego zdaniem – zbyt dalekiej ingerencji ustawodawcy w konstytucyjne prawo własności chronione art. 64 Konstytucji. Z tej racji oba wzorce będą uznane za pozostające w związku.

1.7. Trybunał uznaje za zasadne odniesienie się również do stanowiska wyrażonego przez Marszałek Sejmu w zakresie, w jakim w imieniu Sejmu wniosła o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W przedstawionym stanowisku Marszałek Sejmu stwierdziła, że pytanie prawne nie spełnia warunku określonego w art. 32 ust. 3 ustawy o TK, gdyż przedstawiający pytanie prawne skład orzekający WSA w Poznaniu ograniczył się jedynie do lakonicznego stwierdzenia, że:

„Uzyskanie odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne ma przy tym wpływ na rozstrzygnięcie niniejszej sprawy, albowiem to wskazany powyżej przepis stanowił materialnoprawną podstawę czynności będącej przedmiotem zaskarżenia” (s. 18 pytania prawnego).

Trybunał stwierdza, że pytający sąd, przez wskazanie, że kwestionowany przepis stanowił materialno-prawną podstawę czynności będącej przedmiotem zaskarżenia w sposób wystarczający wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej. Jest oczywiste, że stwierdzenie niekonstytucyjności tego przepisu wywarłoby bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie sądu.

1.8. Niezależnie od wniosku o umorzenie postępowania w całości, wątpliwości Marszałek Sejmu – w świetle zarzutów sformułowanych przez pytający sąd – wzbudziła również dopuszczalność merytorycznej kontroli zakwestionowanego przepisu z art. 31 ust. 3, art. 2, art. 7 oraz z art. 78 Konstytucji.

Zdaniem Marszałek Sejmu, niedopuszczalność kontroli zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika stąd, że pytający sąd nie odniósł zarzutu naruszenia tego wzorca kontroli do konstytucyjnego prawa lub wolności. Trybunał nie podziela tej tezy. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika bowiem wyraźnie, że zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji sąd pytający wiąże z naruszeniem praw majątkowych właścicieli broni, którzy nabyli ją i posiadają zgodnie z przepisami ustawy, a zostają jej – przynajmniej czasowo – pozbawieni na mocy art. 19 ust. 1a ustawy o broni. Trybunał podkreśla przy tym, że uzasadnienie pytania prawnego sądu wskazuje, że rozpatrywana sprawa nie jest sprawą dotyczącą „prawa do posiadania broni”, gdyż takiego prawa w polskim porządku prawnym – nie tylko na gruncie Konstytucji, lecz także ustawy o broni – nie ma. Problem konstytucyjny powiązany z art. 31 ust. 3 Konstytucji dotyczy nadmiernej – zdaniem sądu – ingerencji ustawodawcy w prawa właścicielskie osób, które na mocy ustawowych wyjątków od generalnego zakazu posiadania broni, nabyły ją i ją posiadają.

1.9. Odnosząc się do kwestii dopuszczalności orzekania w zakresie badania zakwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu uznała, że kontrola w tym zakresie jest niedopuszczalna, ponieważ zarzut nie odnosi się do nieokreśloności przepisu, ale dotyczy braku poziomej zgodności między przepisami tej samej rangi i opiera się na błędnej wykładni przepisów ustawy. Trybunał, biorąc pod uwagę liczne błędy interpretacyjne pytającego sądu, jak również dostrzegalną niestaranność w przedstawionej w pytaniu prawnym argumentacji stwierdza, że zarzut dotyczący zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji nie opiera się jednak wyłącznie na tezie o sprzeczności horyzontalnej regulacji zawartej w art. 19 ust. 1 oraz art. 19 ust. 1a ustawy o broni. Ta część argumentacji pytającego sądu wydaje się odnosić przede wszystkim do kwestii zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zarzut niedookreśloności przepisu ma szerszy wymiar. Pytający sąd wskazuje bowiem, że ustawodawca w żaden sposób nie ograniczył Policji w podejmowaniu decyzji, czy w konkretnym przypadku osobie, przeciwko której toczy się postępowanie o popełnienie przestępstwa, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni, zostanie odebrana broń, amunicja i pozwolenie na broń na podstawie art. 19 ust. 1a ustawy o broni. Z tej racji Trybunał nie dostrzega przesłanki uzasadniającej umorzenie postępowania w analizowanym zakresie, ze względu na niedopuszczalność orzekania.



1.10. Trybunał podziela natomiast stanowisko Marszałek Sejmu w zakresie, w jakim wnosi o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w odniesieniu do zarzutów dotyczących niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 7 oraz art. 78 Konstytucji. Zarzuty niezgodności z tymi wzorami konstytucyjnymi nie zostały przez pytający sąd należycie uzasadnione.

2. Kwestia zgodności art. 19 ust. 1a ustawy o broni z konstytucyjną zasadą dostatecznej określoności prawa.

2.1. Pytający sąd opiera zarzut sprzeczności art. 19 ust. 1a ustawy o broni z art. 2 Konstytucji o tezę o pogwałceniu zasady określoności przepisów prawa twierdząc, że wynika ona z odwołania się ustawodawcy w art. 19 ust. 1a ustawy o broni wyłącznie do kryterium formalnego, to jest przedstawienia posiadaczowi broni zarzutu popełnienia przestępstwa należącego do określonego katalogu, mimo że inne przepisy ustawy o broni, takie jak przywołane przez sąd: art. 15 ust. 1 pkt 6 i art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2 odwołują się do przesłanek merytorycznych. Pytający sąd zaznacza, że te inne przepisy ustawy – ograniczając dostęp do broni, wskazują, że może być ono spowodowane jedynie potencjalnym zagrożeniem ze strony tych osób dla nich samych, porządku lub bezpieczeństwa publicznego, podczas gdy art. 19 ust. 1a ustawy o broni takiego kryterium nie ustanawia. Analiza argumentacji przedstawionej w pytaniu prawnym prowadzi do wniosku, że pytający sąd kwestionuje nie tyle niedookreśloność art. 19 ust. 1a ustawy o broni, w znaczeniu niejasności treści normatywnej przepisu, lecz brak zawarcia w tym przepisie transparentnych merytorycznych przesłanek dopuszczalności dokonania czynności materialno-technicznej odebrania broni i pozwolenia na broń, w sytuacji, gdy osoba jest oskarżona o popełnienie przestępstw, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni.

2.2. Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu Trybunał zaznacza, że w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie wypowiadał się już na temat zasady dostatecznej określoności prawa (zob. wśród wielu wyroki z: 15 września 1999 r., sygn. K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116; 19 kwietnia 2011 r., sygn. K 19/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 24, cz. III pkt 1.2.) konsekwentnie orzekając, że zasada ta wymaga, aby przepisy były precyzyjne i komunikatywne oraz poprawne językowo.

2.2.1. Dla stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu nie wystarcza abstrakcyjne wykazanie jego nieokreśloności, wynikającej z posłużenia się przez ustawodawcę wyrażeniem czy zwrotem niedookreślonym. Nie w każdym wypadku nieprecyzyjne brzmienie lub niejednoznaczna treść przepisu uzasadniają tak daleko idącą ingerencję w system prawny, jaką jest jego trybunalska derogacja. Do wyjątków należy, że kontrolowany przepis jest wadliwy konstytucyjnie w stopniu kwalifikowanym i że żadna metoda wykładni nie doprowadzi do jego zgodności z Konstytucją. Pogwałcenie zasady dostatecznej określoności prawa prowadzi Trybunał do orzeczenia niekonstytucyjności przepisu, gdy niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu rodzi niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, a także daje szerokie pole dla dowolności działania organów stosujących prawo, co – ze względu na nie dającą się usunąć dwuznaczność przepisów – może spowodować zróżnicowanie sytuacji prawnej adresatów. (zob. wyroki z: 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91, cz. III pkt 2.1.; 26 maja 2009 r., sygn. P 58/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 71, cz. III pkt 4).

2.3. W celu oceny zasadności zarzutów sądu pytającego, Trybunał musi ustalić, jakie znaczenie zakwestionowanemu przepisowi oraz innym relewantnym dla sprawy przepisom ustawy o broni nadaje praktyka sądów.

2.4. Sąd pytający przywołał dwa przepisy: art. 19 ust. 1 i art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni, argumentując na rzecz stwierdzenia wady konstytucyjnej art. 19 ust. 1a ustawy o broni.

W pierwszej kolejności Trybunał dokona analizy treści wyrażonych w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni, do niego bowiem odsyła zakwestionowany art. 19 ust. 1a, jak również inne relewantne dla sprawy przepisy ustawy, a mianowicie art. 19 ust. 1 oraz art. 18 ustawy o broni.

2.5. Art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni dotyczy osób, które nie posiadają jeszcze pozwolenia na broń i zakazuje wydawania takiego pozwolenia osobom stanowiącym zagrożenie dla siebie, porządku publicznego lub bezpieczeństwa w komunikacji.

2.5.1. Z orzecnictwa WSA w Warszawie wynika, że za osobę stanowiącą zagrożenie dla siebie porządku lub bezpieczeństwa publicznego w rozumieniu art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni uznaje się skazanego za każde umyślne przestępstwo, w tym skarbowe, jak również każde nieumyślne przestępstwo przeciwko życiu i zdrowiu oraz przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji popełnione w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego albo gdy sprawca zbiegł z miejsca zdarzenia (zob. wyrok WSA w Warszawie z 7 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 12/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Przyjęta interpretacja obowiązującego brzmienia art. 15 ust. 1

pkt 6 ustawy o broni oznacza, że przepis ten znajduje zastosowanie automatycznie i obligatoryjnie w każdym wypadku wydania wobec danej osoby wyroku skazującego za popełnienie kategorii przestępstw, wymienionych w tym przepisie.

2.5.2. Trybunał zaznacza, że do 9 marca 2011 r. art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni stanowił, że:

„Pozwolenia na broń nie wydaje się osobom, co do których istnieje uzasadniona obawa, że mogą użyć broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego, w szczególności skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu albo wobec których toczy się postępowanie karne o popełnienie takich przestępstw”.

W poprzednim stanie prawnym sytuacja skazanych za przestępstwa określonych kategorii oraz podejrzanych/oskarżonych o popełnienie takich przestępstw była zrównana. W obu wypadkach obowiązywał zakaz wydawania pozwolenia na broń, jeżeli istniała uzasadniona obawa, że mogą użyć broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Warto zwrócić przy tym uwagę, że sądy administracyjne przyjmują, że poprzednie brzmienie art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni stanowiło przesłankę dla odmowy wydania pozwolenia na broń osobom skazanym za inne przestępstwa niż wskazane przykładowo w tym przepisie (np. za popełnienie przestępstwa z art. 178a § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) – zob. wyroki NSA z: 29 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1684/10, Lex nr 1070357; 21 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1282/11 Lex 1291889; zob. też wyrok NSA z 23 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 405/11, Lex 1162436 – dotyczący cofnięcia pozwolenia na broń na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o broni temu, kto popełnił przestępstwo z art. 178a § 1 k.k. WSA w Warszawie w poprzednim stanie prawnym uznawał również, że zatarcie skazania nie stanowi przeszkody dla stwierdzenia istnienia uzasadnionej obawy, że dana osoba może użyć broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego, a przesłanki „zagrożenie dla siebie, porządku i bezpieczeństwa publicznego” nie muszą występować łącznie, lecz każda z nich może stanowić oddzielną przesłankę cofnięcia pozwolenia na broń (zob. wyrok WSA w Warszawie z 6 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1805/12, Lex nr 1234473).

2.5.3. Przywołane tezy z orzecznictwa sądów administracyjnych wskazują na szerszy zakres podmiotowy zakazu z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni w poprzednim brzmieniu. Z drugiej strony, WSA w Warszawie, orzekając na podstawie poprzednio obowiązującego stanu prawnego, podkreślał konieczność każdorazowego ustalania związku przyczynowego pomiędzy popełnieniem przez skarżącego danego przestępstwa a zaistnieniem uzasadnionej obawy użycia broni w celach sprecznych z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego (zob. wyrok z 29 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 1837/11, Lex nr 1153550; w kontekście cofnięcia pozwolenia na broń zob. wyrok WSA w Warszawie z 9 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 2784/11, Lex nr 1139004).

2.5.4. Podsumowując, poprzednie brzmienie art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni pozostawiając otwarty katalog przesłanek skutkujących zakazem wydania pozwolenia na broń, dawało organom stosującym prawo więcej swobody w interpretacji ocennego zwrotu przepisu: zaistnienie uzasadnionej obawy użycia broni w celach sprecznych z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Powyższe ustalenia mają istotny wpływ na dekodowanie treści art. 19 ust. 1 i art. 19 ust. 1a oraz art. 18 ustawy o broni.

2.6. Art. 18 ustawy o broni normuje cofnięcie pozwolenia na posiadanie broni i amunicji, wskazując na obligatoryjne (ust. 1) oraz fakultatywne (ust. 4 i 5) przesłanki cofnięcia pozwolenia. Art. 18 ust. 1 pkt 2 stanowi, że właściwy organ Policji cofa pozwolenie na broń, jeżeli osoba, której takie pozwolenie wydano należy do osób, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2-6.

Dla oceny trafności zarzutów sądu pytającego konieczne jest ustalenie relacji treściowych art. 19 ust. 1a, art. 19 ust. 1 z art. 18 ustawy o broni. Trybunał zaznacza przy tym, że literalne brzmienie tych przepisów może rodzić wątpliwości. W szczególności odnosi się to do art. 19 ust. 1 oraz art. 19 ust. 1a ustawy o broni. Sąd pytający wskazuje bowiem, że w przypadku osób skazanych za kategorie przestępstw wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni ustawodawca jest mniej stanowczy niż wobec podejrzanych/oskarżonych o popełnienie takiego przestępstwa. Trybunał stwierdza jednak, że argumentacja sądu pytającego nie znajduje oparcia w ustalonej linii orzeczniczej WSA w Warszawie. Sąd ten podkreśla bowiem odrębność postępowania w sprawie cofnięcia pozwolenia na broń na podstawie art. 18 ustawy o broni od postępowań dotyczących czynności materialno-technicznej faktycznego odebrania broni, amunicji oraz dokumentu potwierdzającego legalność posiadania broni uregulowanych w art. 19 ustawy o broni (zob. wyroki WSA w Warszawie z: 26 czerwca 2012, sygn. akt II SA/Wa 1108/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; 18 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1014/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> i 23 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1015/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Przyjęcie takiej interpretacji art. 18 oraz art. 19 ustawy o broni oznacza, że w przypadku skazania za przestępstwo wymienione w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni następuje obligatoryjne cofnięcie pozwolenia na posiadanie broni na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o broni.

2.7. Zgodnie z art. 20 ustawy o broni, cofnięcie pozwolenia na broń, dopuszczenia do posiadania broni oraz unieważnienie karty rejestracyjnej broni pneumatycznej następuje w drodze decyzji administracyjnej. Ze względów faktycznych lub proceduralnych decyzja taka może zostać wydana z pewnym opóźnieniem. Do czasu zakończenia postępowania w sprawie cofnięcia pozwolenia na posiadanie broni na podstawie art. 18 ustawy o broni, skazany za przestępstwo może faktycznie nadal posiadać broń i amunicję. Z tej racji ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie regulacji z art. 19 ust. 1 ustawy o broni, która pozwala na odebranie broni, amunicji oraz dokumentu pozwolenia na posiadanie broni, w sytuacji, gdy zwłoka zagrażałaby bezpieczeństwu publicznemu. Należy przy tym zaznaczyć, że wbrew temu co twierdzi sąd pytający ustawodawca nie traktuje skazanego za przestępstwo wymienione w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni łagodniej niż oskarżonego o popełnienie takich przestępstw. W przypadku skazanego tak czy inaczej pozwolenie na broń zostanie mu cofnięte, a posiadana broń i amunicja zostaną odebrane. Od wystąpienia określonych dodatkowych okoliczności zależne jest wyłącznie to, czy rzeczywiste odebranie broni, amunicji oraz dokumentu potwierdzającego legalność posiadania broni nastąpi po zakończeniu postępowania, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2, czy też wcześniej, na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o broni.

2.8. W przypadku oskarżonego o popełnienie przestępstw wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni ustawodawca – w przeciwieństwie do skazanego – jedynie dozwala, a nie nakazuje – Policji na czynność materialno-techniczną odebrania broni, amunicji oraz dokumentu potwierdzającego legalność posiadania broni. Ustawodawca nie posłużył się w kwestionowanym przepisie ani zwrotem ocennym, ani klauzulą odsyłającą. Należy też zaznaczyć, że czynność materialno-techniczna odebrania broni nie jest równoznaczna – podobnie jak w przypadku art. 19 ust. 1 ustawy o broni – z cofnięciem pozwolenia na broń. Oskarżony prawomocnie uniewinniony ponownie może nabyć broń lub odzyskać broń odebraną mu na podstawie art. 19 ust. 1a ustawy o broni. Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o broni broń oraz dokumenty, o których mowa w ust. 1 oraz 1a, niezwłocznie przekazuje się do depozytu właściwemu organowi Policji albo Żandarmerii Wojskowej.

Trybunał stwierdza, że pomimo pewnych wad legislacyjnych kwestionowanego unormowania – związanych przede wszystkim z jego otoczeniem normatywnym (art. 19 ust. 1 oraz art. 18 ustawy o broni) oraz odesłaniami do art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni, sądy administracyjne stosują konsekwentną linię interpretacyjną art. 19 ust. 1 oraz kwestionowanego art. 19 ust. 1a ustawy o broni, linię nie potwierdzającą wątpliwości sądu pytającego.

2.9. W tym stanie rzeczy Trybunał stwierdza, że zarzut sądu pytającego, co do niezgodności art. 19 ust. 1a ustawy o broni z zasadą określoności nie ma wystarczającego uzasadnienia. Trybunał podkreśla jednocześnie, że brak w art. 19 ust. 1a ustawy o broni dodatkowych przesłanek uzasadniających dokonanie czynności materialno-technicznej odebrania broni, amunicji oraz dokumentów potwierdzających legalność posiadania broni stanowi w istocie zarzut przekroczenia zasady proporcjonalności. Zarzut ten rozważony jest w dalszej części uzasadnienia.

### 3. Kwestia zgodności art. 19 ust. 1a ustawy o broni z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Zdaniem sądu, kwestionowany przepis ustawy narusza też art. 32 ust. 1 Konstytucji. Argumentując na rzecz tej tezy, WSA w Poznaniu wskazał, że ustawodawca w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni uznał, że prawomocne skazanie posiadacza broni za przestępstwo wymienione w katalogu zawartym w tym przepisie, decyduje o tym, iż stanowi on zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Skoro ustawodawca stwierdził, że o okoliczności tej przesądza dopiero prawomocny wyrok sądu, to oczywistym jest, że odróżnił on sytuację posiadacza, wobec którego wydano jedynie postanowienie o postawieniu zarzutu popełnienia przestępstwa należącego do ww. katalogu. Zatem o ile każdy posiadacz broni skazany za przestępstwo wymienione w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni, stanowi zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego, o tyle nie zawsze takie zagrożenie wystąpi w przypadku posiadacza broni jedynie podejrzanego/oskarżonego o popełnienie takiego przestępstwa. Żaden przepis ustawy o broni nie stanowi przy tym, że sam fakt postawienia zarzutu popełnienia przestępstwa wymienionego w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni oznacza, iż podejrzanym/oskarżonym posiadacz broni stanowi zagrożenie dla siebie, porządku i bezpieczeństwa publicznego. Również judykatura wypracowała niekwestionowany dziś pogląd wykluczający taką zależność (por. wyrok NSA z 4 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 318/09, Lex nr 597537). Z momentem wprowadzenia przez ustawodawcę do ustawy o broni art. 19 ust. 1a możliwość odebrania broni palnej jednakowo dotyczy osób stanowiących zagrożenie (art. 19 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 1 pkt 6), jak i tych, którzy przynajmniej potencjalnie takiego zagrożenia nie stwarzają (art. 19 ust. 1a). Powyższej dyskryminacji nie da się – zdaniem pytającego sądu – wyjaśnić w świetle dopuszczalnych wyjątków od zasady równości wobec prawa.

3.2. Przechodząc do oceny zarzutu sądu pytającego, Trybunał podkreśla, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, zasada równości oznacza, że wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (zob. wśród wielu, wyrok TK z 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41). Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione następujące warunki: 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

3.3. Mając to na uwadze, Trybunał stwierdza, że zarzut sądu pytającego jest bezzasadny. Wynika on z błędnego przekonania o podobieństwie sytuacji prawnej skazanego za przestępstwo wymienione w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni oraz podejrzanego/oskarżonego o popełnienie takiego przestępstwa, gdy w rzeczywistości są to podmioty odmienne. Sąd nietrafnie również zakłada – co Trybunał wykazał w pkt 2.7. uzasadnienia – że oskarżonego o popełnienie przestępstwa wymienionego w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni ustawodawca traktuje gorzej od skazanego za popełnienie takiego przestępstwa. Z tych racji Trybunał nie znajduje podstaw do obalenia domniemania zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4. Kwestia zgodności art. 19 ust. 1a ustawy o broni z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.1. WSA w Poznaniu kwestionuje zgodność art. 19 ust. 1a ustawy o broni z art. 64 Konstytucji, wskazując, że w znacznej części postępowań karnych, postawienie zarzutu popełnienia przestępstwa wymienionego w katalogu art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni, nie kończy się prawomocnym skazaniem. Właściciel broni pozbawiony jest wówczas do zakończenia postępowania karnego korzystania z prawa własności i nie ma szansy wykazania, że nie stanowi zagrożenia dla porządku publicznego. Ustawodawca nie powinien traktować osób, o których mowa w art. 19 ust. 1a ustawy o broni instrumentalnie. W obowiązującym stanie prawnym ustawodawca przewidując możliwość odebrania broni osobie, której postawiono zarzut popełnienia przestępstwa wskazanego w katalogu wymienionym w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni, godzi się na to, że czynność materialno-techniczna odebrania broni może dotyczyć posiadacza, który nie zostanie prawomocnie skazany za to przestępstwo. W opinii sądu pytającego art. 19 ust. 1a ustawy o broni narusza również art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż nie wskazuje precyzyjnie przesłanek merytorycznych tak pozytywnych jak i negatywnych, które usprawiedliwiałyby ingerencję Policji w korzystanie z prawa posiadania broni.

4.2. Odnosząc się do zarzutów sądu pytającego, Trybunał podkreśla, że polskie prawo – ani ustawa zasadnicza, ani ustawa o broni – nie gwarantuje prawa do posiadania broni. Zgodnie z art. 2 ustawy o broni:

„Poza przypadkami określonymi w ustawie nabywanie, posiadanie oraz zbywanie broni i amunicji jest zabronione”.

Oznacza to, że w Polsce posiadanie broni jest reglamentowane i dopuszczalne jedynie pod warunkiem spełnienia określonych przesłanek. Na mocy ustawy o broni ustawodawca zdecydował się ograniczyć możliwość wykonywania prawa własności broni. Należy uznać, że wartością przemawiającą za taką decyzją ustawodawcy było przede wszystkim gwarantowane w art. 38 Konstytucji fundamentalne prawo człowieka: prawo do życia. Takie podejście musi mieć wpływ na przedstawiony przez sąd pytający problem konstytucyjny. W przypadku legalnego posiadania broni można mówić o wykonywaniu prawa własności, jednak jest to ograniczone prawo wykonywania własności. Oczywiście ustawodawca, ograniczając prawo wykonywania prawa własności – nawet tak specyficznej i reglamentowanej rzeczy jak broń – musi szanować konstytucyjne warunki wynikające z art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji:

„Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.

4.3. Norma wynikająca z kwestionowanego przepisu spełnia test konstytucyjnej proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Specyfika broni wymaga bowiem ograniczenia jej dostępności. Właścicielem broni może zostać jedynie ten, kto spełni warunki przewidziane w ustawie o broni.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o broni:

„Broń palną i amunicję do tej broni, z wyłączeniem przypadków, o których mowa w art. 11, można posiadać na podstawie pozwolenia na broń wydanego przez właściwego ze względu na miejsce stałego pobytu zainteresowanej osoby lub siedzibę zainteresowanego podmiotu komendanta wojewódzkiego Policji, a w przypadku żołnierzy zawodowych — na podstawie pozwolenia wydanego przez właściwego komendanta oddziału Żandarmerii Wojskowej”.

Natomiast zgodnie z art. 9 ust. 6 ustawy o broni:

„Pozwolenie na broń, karta rejestracyjna broni palnej pozbawionej cech użytkowych oraz karta rejestracyjna broni pneumatycznej są wydawane na czas nieokreślony”.

Art. 10 ustawy o broni stanowi, że:

„Właściwy organ Policji wydaje pozwolenie na broń, jeżeli wnioskodawca nie stanowi zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego oraz przedstawi ważną przyczynę posiadania broni”.

Ustawodawca w ust. 2 art. 10 wskazał, że:

„Pozwolenie na broń wydaje się w szczególności w celach: 1) ochrony osobistej; 2) ochrony osób i mienia; 3) łowieckich; 4) sportowych; 5) rekonstrukcji historycznych; 6) kolekcjonerskich; 7) pamiątkowych; 8) szkoleniowych”.

Zgodnie zaś z ust. 3 tego przepisu:

„Za ważną przyczynę, o której mowa w ust. 1, uważa się w szczególności:

1) stałe, realne i ponadprzeciętne zagrożenie życia, zdrowia lub mienia – dla pozwolenia na broń do celów ochrony osobistej, osób i mienia;

2) posiadanie uprawnień do wykonywania polowania, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów – dla pozwolenia na broń do celów łowieckich;

3) udokumentowane członkostwo w stowarzyszeniu o charakterze strzeleckim, posiadanie kwalifikacji sportowych, o których mowa w art. 10b, oraz licencji właściwego polskiego związku sportowego – dla pozwolenia na broń do celów sportowych;

4) udokumentowane członkostwo w stowarzyszeniu, którego statutowym celem jest organizowanie rekonstrukcji historycznych oraz zaświadczenie potwierdzające czynny udział w działalności statutowej – dla pozwolenia na broń do celów rekonstrukcji historycznych;

5) udokumentowane członkostwo w stowarzyszeniu o charakterze kolekcjonerskim – dla pozwolenia na broń do celów kolekcjonerskich;

6) udokumentowane nabycie broni w drodze spadku, darowizny lub wyróżnienia – dla pozwolenia na broń do celów pamiątkowych;

7) posiadanie uprawnień, określonych w odrębnych przepisach do prowadzenia szkoleń o charakterze strzeleckim oraz udokumentowane zarejestrowanie działalności gospodarczej w zakresie szkoleń strzeleckich – dla pozwolenia na broń do celów szkoleniowych”.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o broni:

„Pozwolenie na broń wydawane jest w drodze decyzji administracyjnej, w której określa się cel, w jakim zostało wydane oraz rodzaj i liczbę egzemplarzy broni”.

Ponadto, stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy o broni:

„Osoba, która występuje z podaniem o wydanie pozwolenia na broń, jest obowiązana zdać egzamin przed komisją powołaną przez właściwy organ Policji ze znajomości przepisów dotyczących posiadania i używania danej broni oraz z umiejętności posługiwania się tą bronią”.

Art. 15 ust. 1 ustawy o broni wskazuje kategorie osób, którym nie wydaje się pozwolenia na broń:

„1) niemającym ukończonych 21 lat, z zastrzeżeniem ust. 2;

2) z zaburzeniami psychicznymi, o których mowa w ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375), lub o znacznie ograniczonej sprawności psychofizycznej;

3) wykazującym istotne zaburzenia funkcjonowania psychologicznego;

4) uzależnionym od alkoholu lub od substancji psychoaktywnych;

5) nieposiadającym miejsca stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

6) stanowiącym zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego:

a) skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,

b) skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu za nieumyślne przestępstwo:

– przeciwko życiu i zdrowiu,

– przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji popełnione w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego albo gdy sprawca zbiegł z miejsca zdarzenia”.

Zgodnie zaś z art. 17 ust. 1 ustawy o broni:

„Właściwy organ Policji może odmówić wydania pozwolenia na broń osobie, która naruszyła:

- 1) warunki określone w pozwoleniu na broń, o których mowa w art. 10 ust. 7;
- 2) obowiązek rejestracji broni, o którym mowa w art. 13 ust. 1;
- 3) obowiązek zawiadomienia o utracie broni, o którym mowa w art. 25;
- 4) obowiązek zawiadomienia o zmianie miejsca stałego pobytu, o którym mowa w art. 26;
- 5) zasady przechowywania oraz ewidencjonowania broni i amunicji oraz ich noszenia, o których mowa w art. 32”.

Powyższa regulacja wskazuje, że właścicielem i posiadaczem broni można zostać po spełnieniu wielu warunków, a w przypadku pojawienia się nowych okoliczności zagrażających bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu, pozwolenie na broń może zostać cofnięcie lub też broń może zostać tymczasowo odebrana (na podstawie kwestionowanego art. 19 ust. 1a ustawy o broni).

W tym kontekście należy podkreślić, że zgodnie z art. 22 ustawy o broni:

„1. Osoba, która utraciła uprawnienie do posiadania broni lub której unieważniono kartę rejestracyjną broni pneumatycznej, jest obowiązana niezwłocznie zbyć broń i amunicję do tej broni.

1a. Za wykonanie obowiązku, o którym mowa w ust. 1, uważa się także pozbawienie broni palnej cech użytkowych.

2. Zbycie broni, o którym mowa w ust. 1, może nastąpić za pośrednictwem przedsiębiorcy uprawnionego do obrotu bronią lub w sposób, o którym mowa w art. 21.

3. Jeżeli broń nie zostanie zbyta w terminie 30 dni, należy ją złożyć wraz z amunicją do depozytu właściwego organu Policji.

4. Złożenie broni i amunicji do depozytu nie stanowi przeszkody do ich zbycia w trybie, o którym mowa w ust. 2”.

Zgodnie z art. 23 ustawy o broni:

„1. Koszty związane z deponowaniem broni i amunicji ponosi:

1) Policja lub Żandarmeria Wojskowa – w przypadku przejęcia jej do depozytu, w trybie określonym w art. 19 ust. 1, 1a oraz ust. 3 lub art. 36 ust. 3, oraz przekazania do depozytu przez znalazcę;

2) osoba, która utraciła prawo do jej posiadania, deponująca ją w trybie określonym w art. 22 ust. 3;

3) osoba deponująca, która weszła w jej posiadanie po osobie zmarłej;

4) osoba deponująca ją w trybie, o którym mowa w art. 41 ust. 2, art. 42 ust. 5, art. 43 ust. 5 oraz w art. 54.

2. Osoba składająca do depozytu broń, amunicję, z wyjątkiem znalazcy tej broni lub amunicji, w zakresie tej broni może:

1) wyrazić zgodę na jej zniszczenie – do protokołu przyjęcia broni oraz amunicji;

2) złożyć pisemny wniosek o zniszczenie broni oraz amunicji;

3) złożyć pisemne oświadczenie woli o przeniesieniu własności broni oraz amunicji na rzecz Skarbu Państwa.

3. W przypadku, o którym mowa w ust. 2, opłaty związane z deponowaniem broni i amunicji są pobierane po upływie roku od dnia ich złożenia do depozytu”.

Szczegóły deponowania broni określa wydane na podstawie art. 24 ustawy o broni rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad deponowania i niszczenia broni i amunicji w depozycie Policji, Żandarmerii Wojskowej lub organu celnego oraz stawki odpłatności za ich przechowywanie w depozycie (Dz. U. Nr 152, poz. 1609; dalej: rozporządzenie). Zgodnie z § 8 rozporządzenia:

„1. Osoba, która złożyła broń do depozytu, ma prawo dostępu do niej, w celu okazania osobom zainteresowanym jej nabyciem oraz w celu oceny stanu broni, po uzgodnieniu terminu z jednostką deponującą.

2. Fakt udostępnienia broni odnotowuje się w Księżce ewidencji broni i amunicji”.

Zgodnie zaś z § 9 rozporządzenia:

„1. W przypadku wniosku osoby, która złożyła broń do depozytu, o zniszczenie broni lub amunicji, lub wyrażenia przez nią zgody na tę czynność albo uprawnocnienia się decyzji, o której mowa w § 7 ust. 4, kwalifikującej broń do przekazania w celu zniszczenia, dokonuje się komisyjnego przekazania broni do jej zniszczenia.

2. Z czynności przekazania broni do właściwej jednostki deponującej w celu jej zniszczenia sporządza się protokół, który powinien zawierać w szczególności dane jednoznacznie identyfikujące broń i amunicję.

3. Osoba, która złożyła broń do depozytu, którą zakwalifikowano na mocy decyzji do zniszczenia, lub wyrażająca zgodę na jej zniszczenie, jest powiadamiana przez jednostkę deponującą o komisyjnym zniszczeniu broni lub amunicji”.

§ 11 rozporządzenia stanowi, że:

„1. Za przechowywanie broni oraz amunicji w depozycie jest pobierana opłata w wysokości 1% opłaty za wydanie pozwolenia na broń osobie fizycznej za każdą dobę przechowywania.

2. Opłata określona w ust. 1 jest pobierana od każdej sztuki broni lub broni wraz z amunicją przyjętej do depozytu na podstawie protokołu, o którym mowa w § 2”.

§ 12 rozporządzenia stanowi zaś, że:

„Opłatę, o której mowa w § 11, wpłaca się do kasy lub na rachunek bankowy jednostki deponującej, najpóźniej w dniu odbioru broni i amunicji z depozytu”.

4.4. Mając na uwadze powyższe regulacje ustawowe oraz wykonawcze dotyczące warunków posiadania broni, Trybunał stwierdza, że kwestionowany przepis jest proporcjonalną konstytucyjnie ingerencją w prawo własności. Ograniczenie wykonywania prawa własności uzasadnione jest koniecznością ochrony praw i wolności innych osób; sposób ograniczenia jest adekwatny do założonego celu (broń pozostaje w depozycie do czasu zakończenia postępowania sądowego lub też może zostać zbyta przez dotychczasowego właściciela) i nie jest nieproporcjonalny (osoba ta – zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o broni – nie ponosi kosztów pozostawienia broni w depozycie, a po zakończeniu postępowania karnego, jeżeli nie zostanie skazana, będzie mogła korzystać z dotychczasowego prawa własności broni). Trybunał nie dostrzega nadmiernej swobody pozostawionej Policji w sferze stosowania art. 19 ust. 1a ustawy o broni.

Ponadto, jak trafnie wskazał na rozprawie przedstawiciel Prokuratora Generalnego, zakwestionowany przepis ma podobną funkcję do środków zapobiegawczych przewidzianych w kodeksie postępowania karnego. Przy czym, jak wskazał Prokurator Generalny w stanowisku przedstawionym na piśmie, ustawodawca przewiduje wobec osoby, przeciwko której toczy się postępowanie karne możliwość zastosowania środków przymusu niekiedy znacznie mocniej ingerujących w konstytucyjnie chronione prawa i wolności (np. tymczasowe aresztowanie). Te ustalenia potwierdzają tezę, że art. 19 ust. 1a ustawy o broni spełnia konstytucyjne przesłanki dopuszczalności ograniczeń praw i wolności.

Trybunał stwierdza, że użycie przez ustawodawcę słowa „może”, stanowi wyraźną wskazówkę dla organów stosujących prawo, że dokonanie analizowanej czynności materialno-technicznej jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy zachodzi obawa, że podejrzany/oskarżony o popełnienie przestępstwa z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni stanowiłby zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego albo dla wolności i praw innych osób.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 140

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 4 grudnia 2013 r.  
**Sygn. akt P 38/13****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Mirosław Granat – przewodniczący  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Stanisław Rymar  
Piotr Tuleja – sprawozdawca  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 grudnia 2013 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego Szczecin-Centrum w Szczecinie:

czy art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707) jest zgodny z:

- art. 10 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- art. 183 ust. 2 Konstytucji,
- art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji,
- art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji,

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

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

## UZASADNIENIE

## I

1. Sąd Rejonowy Szczecin-Centrum w Szczecinie IX Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: sąd pytający) postanowieniem z 26 lutego 2013 r., sygn. akt IX P 544/12, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w sprawie zgodności art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707; dalej: ustawa o budżecie) z art. 10 ust. 2, art. 110 ust. 3, art. 112, art. 123 ust. 1 i 2, art. 183 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji.

Wątpliwości sądu pytającego pojawiły się w toku rozpoznawania sprawy z powództwa wytoczonego przez sędziego przeciwko pracodawcy – Sądowi Okręgowemu w Szczecinie, o zasądzenie kwoty 1605,21 zł, tytułem wyrównania za miesiące: styczeń, luty i marzec 2012 r. W uzasadnieniu pozwu podniesiono, że art. 22 ustawy o budżecie w zakresie, w jakim prowadzi do ustalenia wynagrodzenia sędziego z pominięciem art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: u.s.p.), jest niezgodny z Konstytucją.

1.1. Sąd, nawiązując do wyroku TK z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, wskazał, że w toku prowadzonego przez sąd postępowania ujawniły się dalsze wątpliwości co do zgodności art. 22 ustawy o budżecie z Konstytucją.

Po pierwsze, projekt ustawy o budżecie, zmieniającej zasady obliczania wynagrodzenia sędziów, chociaż dotyczący bezpośrednio sędziów i sądownictwa, nie został przedstawiony do zaopiniowania Krajowej Radzie Sądownictwa, co mogło naruszyć art. 10 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji.

Po drugie, projekt ustawy o budżecie nie został przedstawiony do zaopiniowania Sądowi Najwyższemu, co mogło naruszyć art. 10 ust. 2 i art. 183 ust. 2 Konstytucji. Kwestionowany art. 22 ustawy o budżecie wpływa na zasady ustalania wynagrodzenia sędziów i niewątpliwie jest przepisem, na podstawie którego funkcjonują



sądy. Ponadto art. 23 ustawy o budżecie, wprowadzający analogiczne zasady dotyczące zmiany ustalania wysokości wynagrodzeń sędziów Sądu Najwyższego, dotyczy bezpośrednio funkcjonowania tego sądu.

Po trzecie, projekt ustawy o budżecie, dotyczący zmiany zasad wynagradzania sędziów, a tym samym dotyczący sądów i prokuratury, nie został przedstawiony Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP. W świetle uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47, ze zm.), do zakresu działania Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka należą sprawy przestrzegania prawa i praworządności, sądów, prokuratury, notariatu, adwokatury i obsługi prawnej, funkcjonowania samorządów adwokackiego i radcowskiego, sprawy przestrzegania praw człowieka. Pominięcie w toku prac legislacyjnych nad ustawą o budżecie udziału Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka może stanowić naruszenie art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji.

Po czwarte, art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji stanowi, że Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem m.in. projektów ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, zaś regulamin Sejmu oraz regulamin Senatu określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego. Skoro w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślono, że kwestia wynagrodzeń sędziowskich ma charakter ustrojowy (zob. wyrok z 4 października 2000 r., sygn. P 8/00), to pilnego trybu uchwalania ustaw nie można zastosować do zmiany przepisów dotyczących wynagradzania sędziów. Wprawdzie oficjalnie Rada Ministrów nie nadała projektowi ustawy o budżecie klauzuli pilności, jednakże w praktyce w toku prac parlamentarnych zastosowano tryb pilny, co może stanowić obejście i naruszenie art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2. Do dnia wydania niniejszego postanowienia Sejm nie przedstawił stanowiska w sprawie.

3. Do dnia wydania niniejszego postanowienia Prokurator Generalny nie przedstawił stanowiska w sprawie.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakwestionowany przez sąd pytający art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707; dalej: ustawa o budżecie) był już przedmiotem kontroli przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W wyroku z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 22 i art. 23 ustawy o budżecie są zgodne z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 88 ust. 1 oraz art. 178 ust. 2 Konstytucji, a także nie są niezgodne z art. 88 ust. 2, art. 216 ust. 5, art. 219 ust. 1 i 2, art. 220 ust. 1 oraz art. 221 Konstytucji.

Już po podjęciu przez sąd pytający postanowienia o skierowaniu pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego zapadł kolejny wyrok dotyczący kwestionowanego przepisu. W wyroku z 13 czerwca 2013 r., sygn. P 35/12, (OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 59), Trybunał stwierdził, że art. 22 ustawy o budżecie jest zgodny z art. 7, art. 32 ust. 1 i 2 i art. 186 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3, art. 110 ust. 3, art. 112, art. 123 ust. 1 i 2, art. 173, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji. Powyższy wyrok powinien być znany sądowi pytającemu w chwili składania pytania prawnego w Trybunale Konstytucyjnym (sąd wysłał pytanie prawne 8 sierpnia 2013 r.).

Wskazane wyżej wyroki dowodzą, że Trybunał Konstytucyjny dokonał już oceny konstytucyjności art. 22 ustawy o budżecie w zakresie, w jakim został zakwestionowany w niniejszej sprawie. Przedłożone przez sąd pytający pytanie prawne obejmuje w istocie takie same zarzuty, jakie zostały sformułowane w rozpatrywanych wcześniej sprawach. Trybunał Konstytucyjny odniósł się do tych zarzutów szczegółowo w uzasadnieniach swoich rozstrzygnięć. Sąd pytający nie przedstawił nowych, niepowoływanych wcześniej argumentów, uzasadniających prowadzenie postępowania i wydanie wyroku.

W tej sytuacji należało stwierdzić, że ziszcila się przesłanka *ne bis in idem*, która uzasadnia umorzenie postępowania w 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.), ze względu na zbędność wydania wyroku. 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. Trybunał Konstytucyjny

uznał, że kontrola konstytucyjna w zakresie, w jakim domaga się jej przeprowadzenia sąd pytający, została już dokonana, a jej wynik znalazł wyraz w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12 i z 13 czerwca 2013 r., sygn. P 35/12.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 141

### POSTANOWIENIE z dnia 11 grudnia 2013 r. Sygn. akt P 16/10

#### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca  
Teresa Liszcz  
Andrzej Rzepliński  
Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 grudnia 2013 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Łobzie:

czy art. 25 § 1 i 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756, ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje możliwość zamiany grzywny na pracę społecznie użyteczną, albo na areszt, jedynie jeśli jest to grzywna przekraczająca kwotę 500 złotych, jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

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

#### UZASADNIENIE

##### I

1. Postanowieniem z 24 marca 2010 r., sygn. akt II W 277/08, Sąd Rejonowy w Łobzie Wydział II Karny – Sekcja dla spraw o wykroczenia (dalej: sąd pytający), wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 25 § 1 i 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756, ze zm.; dalej: k.w. lub Kodeks wykroczeń) w zakresie, w jakim przewidują możliwość zamiany grzywny na pracę społecznie użyteczną, albo na areszt, jedynie jeśli jest to grzywna przekraczająca kwotę 500 złotych, jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji

Pytanie prawne zostało przedstawione w związku z następującym stanem faktycznym: W 2008 r. wpłynął wniosek Komendy Powiatowej Policji o ukaranie obwinionego za to, że kierował on pojazdem osobowym nie posiadając do tego uprawnień. Sąd uznał obwinionego za winnego zarzucanego mu czynu z art. 94 § 1 k.w. i wymierzył mu karę w wysokości 500 zł, zasądzając jednocześnie koszty postępowania w wysokości 100 zł. Ukaraný wniósł o rozłożenie orzeczonej grzywny na raty, do czego przychylił się sąd, rozkładając zsumowane należności sądowe na 10 rat, każda po 60 złotych. Ukaraný nie wywiązywał się jednak z zobowiązania uiszczania rat, a egzekucja komornicza okazała się nieskuteczna. Sąd odwołał rozłożenie grzywny na raty oraz uznał,

że postępowanie egzekucyjne nie dało ostatecznej odpowiedzi na pytanie, czy ukarany nie uiszcza grzywny z powodów obiektywnych, czy też uchyla się od tego obowiązku.

Wątpliwości sądu pytającego związane są z treścią art. 25 § 1 i 2 k.w., który przez wskazanie kwoty 500 zł przyjmuje „sztuczny”, jego zdaniem, próg możliwości stosowania subsydiarnych środków wykonania orzeczenia. Zdaniem sądu pytającego może to prowadzić do faktycznej bezkarności sprawców wykroczeń skazanych na niewielką grzywnę. W związku z tym, jego zdaniem, pożądane byłoby istnienie podstaw do sięgania po subsydiarne środki oddziaływania nawet w sytuacji najniższych grzywnien. W ocenie sądu znajduje to uzasadnienie w powołanym wzorcu z art. 2 Konstytucji. Zasada państwa prawnego nie pozwala bowiem na ignorowanie potrzeby egzekucji kar za nawet błahe wykroczenie. Ukształtowanie przepisów w sposób proponowany przez sąd pytający miałyby sprzyjać poczuciu odpowiedzialności i powagi dla prawa.

Kwestionowane przepisy budzą również wątpliwości w świetle wzorca z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Sąd pytający przyjął w uzasadnieniu, że zasada równości nakazuje przyjąć, że zakres uszczuplenia dobra prawnego nie powinien prowadzić do tego, że za ten sam czyn grzywna w kwocie poniżej 500 złotych nie będzie podlegała zamianie na areszt, a w kwocie wyższej już będzie. Równość wobec prawa powinna bowiem manifestować się w jednakowym traktowaniu skazanych i ukaranych na podobne kary i ukaranych za ten sam czyn, ale na różne grzywny.

Wskazując na związek między pytaniem prawnym a rozstrzygnięciem, które miałyby zapaść w sprawie zawisłej przed Sądem Rejonowym w Łobzie, sąd pytający przyjął, że ewentualne pozytywne rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego otworzy drogę oddziaływania przez ten sąd na dłużnika na zasadach ogólnych z art. 25 § 1 i 2 k.w. po wyeliminowaniu warunku wysokości grzywny lub na podstawie norm kodeksu karnego wykonawczego. Tym oddziaływaniem, jak uzasadnił sąd pytający, będzie zapytanie, czy dłużnik podejmie się pracy społecznie użytecznej i w tej formie zrealizuje orzeczenie wykroczeniowe. Jeśli nie będzie z jego strony zgody, sąd zamieni grzywnę na areszt stosując odpowiedni przelicznik.

2. Pismem z 8 lipca 2010 r. stanowisko w imieniu Sejmu przedstawił Marszałek Sejmu, wnosząc o uznanie, że art. 25 § 1 i 2 k.w. w zakresie, w jakim przewidują możliwość zamiany grzywny na pracę społecznie użyteczną albo na areszt, jedynie jeśli jest to grzywna przekraczająca kwotę 500 zł., jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu odniósł się do aksjologii współczesnego prawa karnego, w tym zasady humanitaryzmu prawa karnego, przyjmując jednocześnie, że wyprowadzony przez sąd pytający z art. 2 Konstytucji nakaz bezwzględnego karania sprawców wykroczeń narusza „twardy trzon” koncepcji państwa prawnego, wyrażający się w obowiązku poszanowania przez władze publiczne praw człowieka. Rodzi to konieczność zakwestionowanej przez sąd pytający wykładni i uznania, że charakterystyczny dla państwa prawnego wymóg funkcjonowania mechanizmów zapobiegających bezkarności sprawców czynów zabronionych nie ma (i nie może mieć) charakteru absolutnego. Dodatkowo, Marszałek Sejmu uzasadnił, że z klauzuli demokratycznego państwa prawnego nie wynika wymóg bezwzględnego karania sprawców wykroczeń.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Marszałek Sejmu zauważył ponadto, że niniejsze pytanie prawne zasadza się na całkowitym zakwestionowaniu, przyjętego przez ustawodawcę, modelu zamiany grzywny nieprzekraczającej 500 zł na pracę społecznie użyteczną lub areszt. Tymczasem nie jest rolą organu stosującego prawo decydować o kształcie instytucji prawnych i przesłankach ich stosowania. Należy to do wyłącznej domeny podmiotów stanowiących prawo. W ocenie Marszałka, sąd pytający całkowicie zignorował również *ratio legis* kwestionowanego przepisu, które związane jest z ujmowaną *in abstracto* gradacją dolegliwości kar przewidzianych w kodeksie wykroczeń. Należy bowiem pamiętać, że zamiana kary grzywny na pracę społecznie użyteczną lub areszt powoduje znaczne zwiększenie dolegliwości wymierzanej sprawcy wykroczenia, co pozostaje niejako w sprzeczności z ustaleniami sądu wymierzającego karę grzywny. Aby ograniczyć skalę tego zjawiska, ustawodawca przyjął próg kwotowy, poniżej którego orzeczenie zastępczej formy wykonania kary grzywny nie jest możliwe. Tym samym uznał, że zamiana małych grzywnien na pracę społecznie użyteczną lub areszt byłaby wyrządzeniem nadmiernej dolegliwości, zbyt już odbiegającej od tej, na którą sprawca – w ocenie sądu wymierzającego karę grzywny – zasłużył. Takie rozwiązanie niewątpliwie wpisuje się w powołaną wcześniej zasadę humanitaryzmu prawa karnego. Co więcej, uzupełniając swoje stanowisko argumentami natury pragmatycznej, Marszałek Sejmu zauważył, że zamiana grzywny nieprzekraczającej 500 zł na pracę społecznie użyteczną lub na areszt, które nie są tanimi formami wykonania kary, byłaby po prostu nieopłacalna.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów sądu pytającego, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na wadliwą praktykę stosowania kwestionowanej regulacji. W ocenie Marszałka, podniesiony w pytaniu prawnym problem z egzekucją grzywny jest właśnie konsekwencją wadliwego stosowania prawa, które pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Tym samym należałoby rozważyć możliwość umorzenia postępowania

ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Jednocześnie wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie stosowania prawa uczyniłoby nieaktualnymi niemal wszystkie zarzuty sformułowane przez sąd pytający wobec art. 25 § 1 i 2 k.w.

Uzasadniając zgodność zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał na fundamentalne różnice występujące między sprawcami przestępstw a sprawcami wykroczeń, czy też szerzej – między systemem prawa karnego a systemem prawa wykroczeń, które uniemożliwiają ich zestawienie w kontekście zasady równości. W związku z tym, w ocenie Marszałka, zróżnicowanie, które budzi wątpliwości sądu pytającego, musi być ocenione jako pozostające w granicach uznania ustawodawcy, a w rezultacie zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Co więcej, u podstaw tego zróżnicowania leżą racjonalne powody, mające oparcie w zasadzie humanitaryzmu prawa karnego i w powiązanych z nią prawach człowieka.

Marszałek Sejmu zauważył, że uzasadnienie pytania prawnego opiera się w znacznej części na zakwestionowaniu przyjętego przez ustawodawcę modelu zamiany grzywny nieprzekraczającej 500 zł na pracę społecznie użyteczną lub areszt. Przy czym, sąd pytający argumentując, że „merytoryczna i prawomocna treść orzeczenia nie powinna mieć wpływu na to, czy i w jaki sposób podlega ono wykonaniu”, wkroczył w obszar zastrzeżony wyłącznie dla ustawodawcy, ponieważ rolą organu stosującego prawo nie jest decydowanie o kształcie instytucji prawnych i przesłankach ich stosowania gdyż należy to do wyłącznej kompetencji organów stanowiących prawo.

3. Pismem z 27 czerwca 2011 r. stanowisko przedstawił Prokurator Generalny 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 orzekania. W uzasadnieniu Prokurator odniósł się szeroko do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryny prawa karnego, w tym znaczenia zasady humanitaryzmu prawa karnego. W konkluzji prowadzonych rozważań przyjął, że postulowany przez sąd pytający wymóg wyposażenia organu wykonawczego (sądu) w mechanizm bezwzględnie egzekwowania kar orzeczonych wobec sprawców wykroczeń, otwierający drogę do powszechnego stosowania – wobec ukaranych mniej dotkliwymi środkami represji – środków o wyższym stopniu dolegliwości, mógłby zostać uznany za niezgodny z aksjologią nowoczesnego prawa karnego.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia art. 32 Konstytucji, Prokurator przyjął, że osoby ukarane za popełnienie wykroczeń i osoby skazane za przestępstwo nie charakteryzują się cechami relewantnymi. Nie można w szczególności uznać za taką cechę, pozwalającą wyodrębnić kategorię podmiotów podobnych, faktu ukarania za takie same rodzajowo czyny, będące wykroczeniami, lecz na różne kary, albowiem okoliczności podmiotowe i przedmiotowe, które, przed wymierzeniem kary, musiały być dostatecznie wyjaśnione i ocenione przez sąd orzekający, dotyczące każdego z tych czynów i poszczególnych sprawców, są zróżnicowane.

Uzasadniając swoje stanowisko w sprawie, Prokurator Generalny wskazał, że sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie pytania prawnego kontrola konstytucyjności jest formą kontroli konkretnej, w której pytający sąd dokonuje konkretyzacji określonej normy, co odróżnia ją od kontroli abstrakcyjnej, dokonywanej niezależnie od stosowania aktu normatywnego w konkretnej sprawie i bez związku z jakąkolwiek toczącą się sprawą. Odnosząc się do zarzutów sądu pytającego Prokurator przyjął, że Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości, trafności i efektywności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, a punktem wyjścia dla jego orzeczeń jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją. Ocena efektywności przyjętego rozwiązania na tle innych, możliwych rozwiązań legislacyjnych znajduje się poza zakresem oceny dokonywanej przez Trybunał. Rolą Trybunału nie jest potwierdzenie wysoce krytycznej oceny kwestionowanej przez sąd pytający regulacji, pozostającej w granicach swobody przyznanej przez ustrojodawcę ustawodawcy zwyktemu. Ustawodawca – wprowadzając próg kwotowy, ograniczający zakres możliwości zamiany grzywny na pracę społecznie użyteczną albo na areszt, w sytuacji, gdy orzeczona grzywna staje się nieegzekwowana z przyczyn leżących po stronie zobowiązanego do jej zapłaty – kierował się, obok względów aksjologicznych, z pewnością także względami racjonalnymi. Koszty społeczne i indywidualne (w zakresie dolegliwości dla ukaranego), wynikające z wykonania kary zastępczej, mógł ustawodawca uznać za nieproporcjonalne do wysokości orzeczonej grzywny, pomimo że niewykonanie kary za wykroczenie stanowi odstępstwo od realizacji zasady nieuchronności kary.

Prokurator Generalny w swoim stanowisku zwrócił także uwagę (podobnie, jak Marszałek Sejmu), że sąd pytający poprzez prezentację argumentu o tym, że „merytoryczna i prawomocna treść orzeczenia nie powinna mieć wpływu na to, czy i w jaki sposób podlega ono wykonaniu” wkroczył na płaszczyznę zastrzeżoną wyłącznie ustawodawcy. W ocenie Prokuratora, rolą sądu nie jest decydowanie o kształcie instytucji prawnych i przesłankach ich stosowania. W związku z tym pogląd sądu w tym zakresie należy odrzucić jako argument w ocenie konstytucyjności zaskarżonych regulacji.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sąd Rejonowy w Łobzie skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne, czy art. 25 § 1 i 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482, ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje możliwość zamiany grzywny na pracę społecznie użyteczną albo na areszt, jedynie jeśli jest to grzywna przekraczająca kwotę 500 złotych, jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Art. 25 § 1 k.w. w zaskarżonym brzmieniu stanowił, że jeżeli egzekucja grzywny w kwocie przekraczającej 500 złotych okaże się bezskuteczna, można po wyrażeniu zgody przez ukaranego zamienić grzywnę na pracę społecznie użyteczną, określając jej rodzaj i czas trwania. Praca społecznie użyteczna trwa najkrócej tydzień, najdłużej 2 miesiące. Art. 20 § 2 i art. 21 § 1 k.w. stosowano odpowiednio. Natomiast zgodnie z art. 25 § 2 k.w. jeżeli ukarany w warunkach określonych w § 1 nie wyrazi zgody na podjęcie pracy społecznie użytecznej albo mimo wyrażenia zgody jej nie wykonuje, można orzec zastępczą karę aresztu, przyjmując jeden dzień aresztu za równoważny grzywnie od 20 do 150 złotych; kara zastępcza nie może przekroczyć 30 dni aresztu.

W toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym obie zakwestionowane regulacje utraciły moc obowiązującą. Art. 25 został zmieniony przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 1431; dalej: nowelizacja k.w.) z dniem 1 stycznia 2012 r. art. 25 k.w. w brzmieniu obowiązującym stanowi:

„§ 1. Jeżeli egzekucja grzywny okazała się bezskuteczna lub z okoliczności sprawy wynika, że byłaby ona bezskuteczna, sąd może zamienić grzywnę na pracę społecznie użyteczną, określając czas jej trwania. Praca społecznie użyteczna trwa najkrócej tydzień, najdłużej 2 miesiące. Przepisy art. 20 § 2 i art. 21 § 1 stosuje się odpowiednio.

§ 2. Jeżeli egzekucja grzywny okazała się bezskuteczna lub z okoliczności sprawy wynika, że byłaby ona bezskuteczna, sąd zarządza wykonanie zastępczej kary aresztu, gdy:

1) ukarany oświadczy, że nie wyraża zgody na podjęcie pracy społecznie użytecznej zamienionej na podstawie § 1 albo uchyla się od jej wykonania, lub

2) zamiana grzywny na pracę społecznie użyteczną jest niemożliwa lub niecelowa”.

Zgodnie z przepisem przejściowym zawartym w art. 10 ust. 1 nowelizacji k.w. przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się również przy wykonywaniu orzeczeń, które stały się wykonalne przed dniem jej wejścia w życie. Art. 10 ust. 2 nowelizacji k.w. stanowi jednak, że w sprawach zakończonych prawomocnym orzeczeniem, w których grzywna, należności sądowe lub pieniężna kara porządkowa nie zostały wykonane, do wykonania orzeczenia w tym zakresie stosuje się przepisy dotychczasowe. W tym stanie rzeczy, mimo formalnej utraty mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów, Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

2. Przechodząc do merytorycznego rozpoznania Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że 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”. Reguła ta została powtórzona w art. 3 ustawy o TK. Powyższe przepisy wskazują na to, że kontrola konstytucyjności norm sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie pytania prawnego jest formą wszczęcia kontroli konstytucyjności na tle indywidualnej sprawy. W związku z tym, zawsze ma za punkt odniesienia jednostkową, indywidualną sprawę, w której pytający sąd dokonuje konkretyzacji określonej normy materialnoprawnej. To odróżnia ten rodzaj kontroli od kontroli abstrakcyjnej, dokonywanej niezależnie od stosowania aktu normatywnego w konkretnej sprawie i bez związku z jakąkolwiek toczącą się sprawą (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 48).

Zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze przedmiotu formuluje się tezę co do wyznaczenia przez wskazane wyżej przepisy trzech przesłanek warunkujących możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym – przesłanki podmiotowej, przedmiotowej i funkcjonalnej (por. np. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36). Pierwsza, dotycząca podmiotu uprawnionego do wystąpienia z pytaniem prawnym, przyjmuje, że jest nim sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatury i egzekutywy. Zgodnie z przesłanką przedmiotową pytanie prawne może dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą. Trzecią – niezwykle istotną przesłanką dopuszczalności merytorycznego rozpatrzenia pytania prawnego przez Trybunał – jest przesłanka funkcjonalna, w myśl której wystąpienie do Trybunału jest uzasadnione, gdy od odpowiedzi na pytanie prawne

zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem (por. np. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; 12 kwietnia 2000 r., sygn. P 14/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 90; 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03). Pojęcie „wpływu na rozstrzygnięcie sprawy”, zgodnie z przyjętym przez doktrynę i orzecznictwo sposobem rozumienia, oznacza, iż „zależność między sprawą toczącą się przed sądem a pytaniem prawnym powinna polegać na tym, że rozstrzygnięcie sądu pytającego będzie inne w sytuacji orzeczenia przez TK o niekonstytucyjności przepisu, którego pytanie dotyczy, a inne w sytuacji orzeczenia o konstytucyjności takiego przepisu” (J. Trzeciński, M. Wiącek, uwagi do art. 193 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 11).

O ile w rozpatrywanej sprawie co do spełnienia dwóch pierwszych przesłanek Trybunał nie ma zastrzeżeń, o tyle nie została spełniona przesłanka funkcjonalna. Zdaniem Trybunału, brak jest bowiem zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy zawisłej przed sądem pytającym. Najważniejsze z punktu widzenia oceny zaistnienia przesłanki funkcjonalnej jest przedawnienie karalności wykroczenia w sprawie zawisłej przed Sądem Rejonowym w Łobzie, co nastąpiło po wniesieniu pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 45 § 3 k.w. orzeczona kara lub środek karny nie podlega wykonaniu, jeżeli od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęły 3 lata. W niniejszej sprawie wyrok uprawomocnił się 14 sierpnia 2008 r. co sprawia, że od 14 sierpnia 2011 r. środek karny nie podlega wykonaniu. Przedawnienie ma więc charakter ujemnej przesłanki procesowej, a więc takiej, której wystąpienie czyni postępowanie niedopuszczalnym.

Przesłanka funkcjonalna wymaga, aby istniał ścisły związek między indywidualną sprawą rozpoznawaną przez sąd pytający a wątpliwością co do konstytucyjności aktu normatywnego, która pojawiła się na kanwie tej sprawy. Związek ten powinien przejawiać się w zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Pytanie prawne jest tylko wtedy relewantne, gdy ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o konstytucyjności zakwestionowanego przepisu może wywrzeć bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy, w związku z którą je przedstawiono. Przedawnienie czyni to postępowanie niedopuszczalnym z innych względów, na które nie ma wpływu ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 142

### **POSTANOWIENIE** z dnia 11 grudnia 2013 r. **Sygn. akt P 23/11**

#### **Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Teresa Liszcz – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca  
Andrzej Rzepliński  
Piotr Tuleja  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 grudnia 2013 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Grójcu:

czy art. 10 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756, ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, odpowiedzialności za przestępstwo i wykroczenie, jest zgodny z art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364) oraz art. 14 ust. 7 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),

postanawia:

**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 14 marca 2011 r., sygn. akt VI W 2812/10, Sąd Rejonowy w Grójcu (dalej: pytający sąd), wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 10 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756, ze zm.; dalej: k.w.) w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, odpowiedzialności za przestępstwo i wykroczenie, jest zgodny z art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364; dalej: Protokół nr 7) oraz art. 14 ust. 7 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: Międzynarodowy Pakt).

Pytanie prawne zostało postawione w związku z następującym stanem faktycznym: 21 grudnia 2010 r. oskarżyciel publiczny wniósł o ukaranie rowerzysty za to, że 15 listopada 2010 r. na drodze publicznej stworzył zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym w ten sposób, iż będąc w stanie nietrzeźwości 0,63 mg/l i 0,53 mg/l alkoholu w wydychanym powietrzu kierując rowerem nie zachował należytej ostrożności i doprowadził do kolizji drogowej najeżdżając na stojący pojazd, to jest wykroczenie z art. 86 § 1 k.w. Za zgodą oskarżonego oskarżyciel umieścił we wniosku o ukaranie także wnioski o skazanie za zarzucany czyn bez przeprowadzenia rozprawy i wymierzenie mu kary 300 zł grzywny. Prokurator 15 grudnia 2010 r. wniósł oskarżenie, że 15 listopada 2010 r. na drodze publicznej kierował rowerem będąc w stanie nietrzeźwości to jest o przestępstwo z art. 178a § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.). Prawomocnym już wyrokiem nakazowym z 12 stycznia 2011 r., sygn. akt VI K 968/10, oskarżony został skazany za zarzucone mu przestępstwo na karę 6 miesięcy ograniczenia wolności z obowiązkiem wykonywania nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne w wymiarze 20 godzin w stosunku miesięcznym; orzeczono wobec niego także środki karne w postaci zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych i rowerów na 1 rok z jednoczesnym nałożeniem obowiązku zwrotu prawa jazdy oraz świadczenie pieniężne na określone w wyroku cele społeczne.

Rozpoznając niniejszą sprawę Sąd Rejonowy w Grójcu powziął wyrażoną w pytaniu prawnym wątpliwość co do obowiązującej w polskim porządku prawnym możliwości nie tylko ponoszenia przez konkretną osobę dwóch reżimów odpowiedzialności za ten sam czyn, ale też obowiązku jej udziału w co najmniej dwóch, niezależnych od siebie procesach, toczących się w obu wypadkach, przed niezawisłym sądem. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd wskazał, że odpowiedzialność za wyczerpanie jednym działaniem znamion przestępstwa i wykroczenia regulowany jest przez zaskarżony przepis na zasadzie tzw. idealnego zbiegu, o której mowa w kwestionowanym art. 10 § 1 k.w. W ocenie pytającego sądu należałoby rozważyć, czy taka regulacja nie godzi w zasadę *ne bis in idem*, która jest jedną z gwarancji zapewniających prawo jednostki do rzetelnego procesu. Zakaz ponownego sądenia spełnia co najmniej dwie podstawowe funkcje – nie tylko służy poszanowaniu powagi i trwałości prawomocnych orzeczeń, ale też chroni on osobę prawomocnie osądzoną przed ponownym postawieniem w stan oskarżenia za ten sam czyn.

Zdaniem sądu pytającego możliwości podwójnego karania nie usuwa zupełnie regulacja, zawarta w zaskarżonym przepisie, o zasadach wykonywania kar i środków karnych orzeczonych za przestępstwo i wykroczenie. W ocenie sądu regulacja zawarta w art. 10 § 1 k.w. pozwalająca na wielokrotne karanie za ontologicznie tożsamy czyn z tego powodu, że ustawodawca przewidział odrębne reżimy odpowiedzialności za przestępstwo i wykroczenie, których znamiona takie zachowanie wyczerpuje, jest niezgodna z powołanymi wzorcami. Co więcej, z istoty art. 10 § 1 k.w. zdanie pierwsze wynika zasada prowadzenia dwóch odrębnych postępowań w sprawie o przestępstwo i wykroczenie, a jednym z aspektów zasady *ne bis in idem* jest zakaz powtórnego stawiania tej samej jednostki w stan oskarżenia przed organem danego państwa. Z tych względów, zdaniem sądu pytającego, kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 oraz art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu.

2. Pismem z 7 listopada 2011 r. stanowisko zajął Marszałek Sejmu wnosząc o uznanie, że art. 10 § 1 k.w. w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, odpowiedzialności za przestępstwo i wykroczenie, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 oraz art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu.

W uzasadnieniu Marszałek Sejmu odniósł się do art. 10 § 1 k.w. stwierdzając, że konsekwencją przyjęcia konstrukcji idealnego zbiegu wykroczenia z przestępstwem jest prowadzenie w przedmiocie tego samego ontologicznie czynu dwóch postępowań – wykroczeniowego i karnego *sensu stricto* – w których orzeka się autonomicznie kary i środki karne, przy czym w pierwszym z nich, przewidziane w k.w., a w drugim, przewidziane w k.k. Zdaniem Marszałka Sejmu na gruncie art. 10 § 1 k.w. dochodzi do zbiegu odpowiedzialności represyjnej, a ściślej odpowiedzialności karnej za wykroczenie (odpowiedzialności *sensu largo*) z odpowiedzialnością karną za przestępstwo (odpowiedzialnością *sensu stricto*). W konsekwencji dochodzi do dwukrotnego skazania sprawcy za ten sam czyn oraz do dwukrotnego wymierzenia mu kar i środków karnych. Stan ten, w ocenie Marszałka Sejmu, narusza standard wynikający z zasady *ne bis in idem*. Jest on wprawdzie łagodzony przez art. 10 § 1 k.w., którego celem jest „zneutralizowanie skutków podwójnego ukarania” poprzez ograniczenie dolegliwości wymierzanej sprawcy tylko do jednego ukarania. Nie jest to jednak, zdaniem Marszałka, wystarczające w świetle zasady *ne bis in idem*. Unormowanie to dotyczy bowiem kwestii wykonywania wymierzonych już kar i środków karnych i nie obejmuje swoim zakresem zagadnienia kluczowego, jakim jest ponoszenie podwójnej odpowiedzialności za ten sam czyn. Innymi słowy, nie stoi ono na przeszkodzie prowadzenia dwóch odrębnych postępowań wobec tego samego sprawcy w przedmiocie tego samego czynu, nie wyłącza dwukrotnego skazania za ten sam czyn w owych dwóch odrębnych postępowaniach i wreszcie nie wyklucza dwukrotnego wymierzenia kar i środków karnych, a jedynie skutki takiego podwójnego ukarania niweluje. Tym samym w dalszym ciągu mamy do czynienia z sytuacją, w której sprawca jednego czynu odpowiada za jego popełnienie w dwóch odrębnych postępowaniach, dwukrotnie uznaje się go za winnego tego samego czynu i dwukrotnie skazuje, wymierzając autonomicznie sankcje karne. Co więcej, jak zauważa Marszałek Sejmu, kwestionowany przepis nie neutralizuje w pełni skutków podwójnego ukarania. Świadczy o tym art. 10 § 4 k.w., który z zaliczania kar i środków karnych wyłącza dwa środki karne, a mianowicie nawiązkę oraz obowiązek naprawienia szkody. Ponadto, gdy środek karny orzeczony za wykroczenie nie pokrywa się co do swojej treści ze środkiem karnym orzeczonym za przestępstwo, to nie stosuje się żadnych zaliczeń i w konsekwencji dochodzi do podwójnego ukarania (np. art. 39 k.k.).

3. Pismem z 22 lipca 2011 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny wnosząc o uznanie, że art. 10 § 1 k.w. w zakresie, w jakim umożliwia ponoszenie, przy zbiegu wykroczenia z przestępstwem, odrębnej odpowiedzialności za wykroczenie i za przestępstwo, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 oraz art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu. Jednocześnie wniósł o orzeczenie – na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji – utraty mocy obowiązującej powołanego wyżej przepisu w zaskarżonym zakresie z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Dokonując analizy formalno-prawnych przesłanek dopuszczalności pytania prawnego Sądu Rejonowego w Grójcu, Prokurator Generalny stwierdził, że spełnione zostały przesłanki: podmiotowa (pytanie przedstawił sąd) oraz przedmiotowa (pytaniem prawnym objęty został, w określonym zakresie, przepis k.w.). Odnosząc się do przesłanki funkcjonalnej Prokurator Generalny przyjął, że o ile pod rządami k.w. w brzmieniu obowiązującym do 17 października 2001 r., można było mieć wątpliwości, czy art. 10 § 1 k.w. może być podstawą prawną orzeczenia sądu rozpoznającego sprawę o wykroczenie, o tyle w obowiązującym stanie prawnym tego rodzaju wątpliwości już być nie może. Jeżeli czyn będący wykroczeniem wyczerpuje zarazem znamiona przestępstwa, w postępowaniu w sprawie o wykroczenie orzeczenie za wykroczenie jest obligatoryjne i niezależne od orzeczenia za przestępstwo. Prokurator przyjął jednak, że w opisanej sytuacji procesowej orzeczenie za wykroczenie jest tylko wtedy obligatoryjne i niezależne od orzeczenia za przestępstwo, gdy sąd uzna je za celowe. Odnosząc się do art. 61 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148, ze zm.), Prokurator Generalny zauważył, że w sytuacjach gdy postępowanie karne o przestępstwo pozostające w zbiegu z wykroczeniem zostało już prawomocnie zakończone orzeczeniem skazującym lub toczy się postępowanie karne z oskarżenia publicznego, nie jest przesłanką niedopuszczalności postępowania w sprawie o wykroczenie, lecz wskazuje jedynie, że niecelowe i nieopłacalne staje się jego prowadzenie, ponieważ w ostatecznym rozrachunku orzeczona kara lub środek karny i tak nie będą wykonywane ze względu na art. 10 § 1 k.w. lub w ocenie sądu dotychczas stosowana reakcja prawna jest wystarczająca dla osiągnięcia celów tak w zakresie społecznego, jak i indywidualnego oddziaływania na sprawcę.

Prokurator Generalny przyjął w uzasadnieniu, odnosząc się do art. 10 § 1 k.w., i powołując się na literaturę, że w odróżnieniu od zbiegu idealnego, w wypadku zbiegu pozornego chodzi o takie sytuacje, w których przy pomocy reguł kolizyjnych można wyeliminować rzekomą wielość ocen (kwalifikacji) prawnych danego zachowania.



Do reguł kolizyjnych zalicza się w literaturze reguły: specjalności, pochłaniania (konsumpcji), subsydiarności. Przy zbiegu właściwym nie można więc zastosować zasady *lex primaria derogat legi subsidiariae* ani zasady *lex consumens derogat legi consumptae*. Odnosząc się do dorobku doktryny Prokurator Generalny wskazał, że przyjmuje się, iż rzeczywisty (realny, właściwy) zbieg przepisów ustawy może zostać uregulowany w oparciu o jedną z trzech koncepcji: kumulatywnej kwalifikacji prawnej czynu (tzw. kumulatywny zbieg przepisów), zbiegu idealnego (tzw. eliminacyjny zbieg przepisów), oraz idealnego zbiegu czynów karalnych. W wypadku ostatniej, mamy do czynienia z fikcją wielości czynów zabronionych zrealizowanych jednym, tym samym czynem sprawcy. Jest to konstrukcja stanowiąca wyjątek od dominującej w systemie prawa polskiego zasady, wyrażonej m.in. art. 11 § 1 k.k., że jeden czyn stanowi jedno przestępstwo. Prokurator Generalny przyjął, że obowiązujące w prawie wykroczeń rozwiązanie właściwego zbiegu przepisów (eliminacyjny zbieg przepisów oraz idealny zbieg czynów karalnych) uniemożliwiają przyjęcie konstrukcji kumulatywnej kwalifikacji prawnej czynu (art. 11 § 2 k.k.). W efekcie, przy popełnieniu przez sprawcę dwóch lub więcej wykroczeń dochodzi do skazania tylko za jedno z nich, zaś przy popełnieniu przez sprawcę przestępstwa i wykroczenia o krzyżujących się znamionach, sąd nie może orzec w jednym postępowaniu na podstawie zarówno przepisu określającego przestępstwo, jak i przepisu określającego wykroczenie. Prokurator Generalny dostrzegł przy tym, że art. 10 k.w. eliminuje szereg ujemnych następstw podwójnego karania.

Odnosząc się do rzeczy osądzonej, Prokurator Generalny przyjął za doktryną i orzecznictwem, że na gruncie prawa wykroczeń *res iudicata* tworzy jedynie postępowanie o ten sam czyn stanowiący wykroczenie. Nie chodzi więc o sytuację, gdy to samo zachowanie jest jednocześnie przestępstwem. Skoro postępowanie w sprawach wykroczeń ma charakter w pełni autonomiczny, także w zakresie *res iudicata*, to w wypadku realnego zbiegu wykroczenia z przestępstwem, art. 17 § 1 pkt 7 ustawą z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) nie będzie miał zastosowania. Prokurator przyjął również, że na gruncie powszechnego prawa karnego (art. 11 k.k.), pomimo wskazywanych trudności w ustaleniu jedności (tożsamości) czynu – *idem* definiowane jest jako to samo zachowanie (zdarzenie faktyczne). Wielość prawnych ocen tego zachowania powoduje jedynie jego kumulatywną kwalifikację (ocenę) prawną (art. 11 § 2 k.k.). W konsekwencji, na styku przestępstwa i wykroczenia, których znamiona zbiegają się w jednym czynie, brakuje tożsamości *idem*, co oznacza, że w takiej konfiguracji obu czynów karalnych *ne bis in idem* nie jest realizowana i to zarówno w aspekcie zakazu ponownego skazania, jak i w aspekcie zakazu ponownego postępowania. Pomimo że jednym i tym samym zachowaniem naruszono przepisy prawa przewidujące środki o charakterze represyjnym, to przy idealnym zbiegu przestępstwa i wykroczenia wymagane jest prowadzenie o każdy z tych dwóch czynów karalnych odrębnych postępowań, także wtedy, gdy jedno z tych postępowań zostało już prawomocnie zakończone. Zaś w sytuacji zakończenia dwóch odrębnych postępowań orzeczeniem skazującym, niektóre z wymierzonych kar za przestępstwo i za wykroczenie podlegają odrębnemu wykonaniu.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Pytania prawne kierowane przez sądy do Trybunału Konstytucyjnego są formą inicjowania procedury konkretnej kontroli norm. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego przez Trybunał uzależniona jest od spełnienia przesłanek określonych w art. 193 Konstytucji oraz art. 32 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze przedmiotu formułuje się tezę co do wyznaczenia przez wskazane wyżej przepisy trzech przesłanek warunkujących możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym: przesłanki podmiotowej, przedmiotowej i funkcjonalnej (por. np. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36). Pierwsza, dotycząca podmiotu uprawnionego do wystąpienia z pytaniem prawnym, przyjmuje, że jest nim sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatywy i egzekutywy. Zgodnie z przesłanką przedmiotową pytanie prawne może dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą. Trzecią, niezwykle istotną przesłanką, jest przesłanka funkcjonalna, w myśl której wystąpienie do Trybunału jest uzasadnione, gdy od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem (por. np. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; 12 kwietnia 2000 r., sygn. P 14/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 90; 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03). Pojęcie „wpływu na rozstrzygnięcie sprawy”, zgodnie z przyjętym przez doktrynę i orzecznictwo sposobem rozumienia, oznacza, że „zależność między sprawą toczącej się przed sądem a pytaniem prawnym powinna polegać na tym, że rozstrzygnięcie sądu pytającego będzie inne w sytuacji orzeczenia przez TK o niekonstytucyjności przepisu, którego pytanie dotyczy, a inne w sytuacji orzeczenia o konstytucyjności

takiego przepisu” (J. Trzciniński, M. Wiącek, uwagi do art. 193 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 11).

O ile w rozpatrywanej sprawie co do spełnienia dwóch pierwszych przesłanek Trybunał nie ma zastrzeżeń, o tyle nie została spełniona przesłanka funkcjonalna. Zdaniem Trybunału, nie została wykazana zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy zawisłej przed Sądem Rejonowym w Grójcu.

Najważniejszą jednak z punktu widzenia oceny zaistnienia przesłanki funkcjonalnej jest kwestia przedawnienia karalności za wykroczenie z art. 86 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482; dalej: k.w.), jaka nastąpiła po wniesieniu pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 45 § 1 k.w. karalność wykroczenia ustaje, jeśli od czasu jego popełnienia upłynął rok, jeśli w tym okresie wszczęto postępowanie, karalność wykroczenia ustaje z upływem 2 lat od popełnienia czynu. Przedawnienie, będące instytucją prawa materialnego, ma charakter trwały i jest elementem zasady zaufania obywatela do państwa prawnego. Uchylenie karalności w wyniku przedawnienia ma wtedy charakter bezwzględny i następuje z mocy prawa (zob. A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2005, s. 377). Przedawnienie ma więc charakter ujemnej przesłanki procesowej, której wystąpienie czyni postępowanie niedopuszczalnym. Jest ono badane, jako okoliczność wyłączająca postępowanie, w każdym stadium postępowania. Zgodnie z art. 62 § 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.s.w.) w razie stwierdzenia okoliczności wyłączających orzekanie po wszczęciu postępowania, sąd wydaje postanowienie o jego umorzeniu, a jeżeli rozpoczęto już przewód sądowy – wyrok o umorzeniu postępowania. Ustawodawca dopuścił wyjątek od wskazanej reguły w art. 62 § 3 k.p.s.w. przyjmując, że w razie stwierdzenia okoliczności, o których mowa w art. 5 § 1 pkt 1 i 2 k.p.s.w., po rozpoczęciu przewodu sądowego sąd wydaje wyrok uniewinniający, chyba że sprawca był w chwili czynu niepoczytalny. Chodzi jednak wyłącznie o sytuacje gdy czynu nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia lub czyn nie zawiera znamion wykroczenia albo ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia wykroczenia. Żadna z tych okoliczności nie wystąpiła na tle niniejszej sprawy.

W tym stanie rzeczy należy zauważyć, że przesłanka funkcjonalna wymaga aby istniał ścisły związek między indywidualną sprawą rozpoznawaną przez pytający sąd a wątpliwością co do konstytucyjności aktu normatywnego, która pojawiła się na kanwie tej sprawy. Związek ten powinien przejawiać się w zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Niezależnie od merytorycznego rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie sąd pytający zobowiązany byłby postępowanie umorzyć na podstawie art. 5 § 1 pkt 4 k.p.s.w. Pytanie prawne jest tylko wtedy relewantne, gdy ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o konstytucyjności zakwestionowanego przepisu może wywrzeć bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy, w związku z którą je przedstawiono. Przedawnienie czyni to postępowanie niedopuszczalnym z innych względów, na które nie ma wpływu ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego co do niekonstytucyjności. Wobec tego Trybunał Konstytucyjny 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.

## 143

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 17 grudnia 2013 r.  
**Sygn. akt SK 43/12**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Leon Kieres – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Mirosław Granat  
Wojciech Hermeliński  
Teresa Liszcz – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 grudnia 2013 r., połączonych skarg konstytucyjnych Stowarzyszenia Filmowców Polskich z siedzibą w Warszawie o zbadanie zgodności:

- 1) art. 108 ust. 5 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, ze zm.), uchylony ustawą z dnia 8 lipca 2010 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 152, poz. 1016), w zakresie, w jakim narusza prawa majątkowe podmiotów reprezentowanych przez Stowarzyszenie Filmowców Polskich, przez nieokreślenie zasad oraz granic ingerencji Komisji Prawa Autorskiego oraz sądu powszechnego w korzystaniu z tych praw, z art. 64 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 108 ust. 5 ustawy, o której mowa w punkcie 1, w zakresie, w jakim narusza wolność kontraktowania podmiotów reprezentowanych przez Stowarzyszenie Filmowców Polskich, przez nieokreślenie zasad oraz granic ograniczenia swobody dysponowania przysługującymi im autorskimi prawami majątkowymi, z art. 22 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji,
- 3) art. 108 ust. 7 ustawy, o której mowa w punkcie 1, w zakresie, w jakim narusza prawo do sądu podmiotów reprezentowanych przez Stowarzyszenie Filmowców Polskich przez:
  - a) nieokreślenie jednoznacznych zasad kwestionowania w postępowaniu przed sądem rozstrzygnięcia Komisji Prawa Autorskiego, o którym mowa w art. 108 ust. 5 ustawy, o której mowa w punkcie pierwszym,
  - b) niewprowadzenie regulacji umożliwiającej uchylenie orzeczenia Komisji Prawa Autorskiego z powodu istotnych uchybień popełnionych przez Komisję w toku postępowania przed nią oraz orzekania,
  - c) wprowadzenie regulacji uniemożliwiającej rozpoznanie roszczenia w przypadku wniesienia przez obie strony powództwa w trybie art. 108 ust. 7 o której mowa w punkcie pierwszym – z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 oraz art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. Stowarzyszenie Filmowców Polskich z siedzibą w Warszawie (dalej: skarżący lub Stowarzyszenie) wystąpiło skargami konstytucyjnymi z 14 września 2010 r. (uzupełnioną pismem z 9 lipca 2012 r.) i z 24 listopada 2010 r. o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 108 ust. 5 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, ze zm.), uchylony ustawą z dnia 8 lipca 2010 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach

pokrewnych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 152, poz. 1016), w zakresie, w jakim narusza prawa majątkowe podmiotów reprezentowanych przez Stowarzyszenie, przez nieokreślenie zasad oraz granic ingerencji Komisji Prawa Autorskiego (dalej: Komisja) oraz sądu powszechnego w korzystanie z tych praw, z art. 64 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 108 ust. 5 ustawy, o której mowa w punkcie 1, w zakresie, w jakim narusza wolność kontraktowania podmiotów reprezentowanych przez Stowarzyszenie, przez nieokreślenie zasad oraz granic ograniczenia swobody dysponowania przysługującymi im autorskimi prawami majątkowymi, z art. 22 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji,

3) art. 108 ust. 7 ustawy, o której mowa w punkcie 1, w zakresie, w jakim narusza prawo do sądu podmiotów reprezentowanych przez Stowarzyszenie przez:

a) nieokreślenie jednoznacznych zasad kwestionowania w postępowaniu przed sądem rozstrzygnięcia Komisji, o którym mowa w art. 108 ust. 5 ustawy, o której mowa w punkcie pierwszym,

b) niewprowadzenie regulacji umożliwiającej uchylenie orzeczenia Komisji z powodu istotnych uchybień popełnionych przez Komisję w toku postępowania przed nią oraz orzekania,

c) wprowadzenie regulacji uniemożliwiającej rozpoznanie roszczenia w przypadku wniesienia przez obie strony powództwa w trybie art. 108 ust. 7 o której mowa w punkcie pierwszym

– z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 oraz art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji.

1.1. Zarządzeniem z 31 lipca 2012 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził łączne rozpoznanie powyższych skarg, z uwagi na ich tożsamość przedmiotową, pod wspólną sygn. akt SK 43/12.

1.2. Skargę konstytucyjną z 14 września 2010 r. wniesiono w związku z następującym stanem faktycznym:

Stowarzyszenie Sieci Multimedialnej „Dąbrowa 67” z siedzibą w Łodzi (dalej: Stowarzyszenie „Dąbrowa”) złożyło 16 kwietnia 2008 r., do Komisji wniosek-pozew o rozstrzygnięcie sporów związanych z zawarciem umowy” przeciwko Stowarzyszeniu (sygn. akt DP.WPA.024/168/08/PD). Wcześniej strony wiązała umowa licencyjna na reemisję utworów, która została wypowiedziana przez Stowarzyszenie. W postanowieniu z 6 maja 2009 r. Komisja stwierdziła, że Stowarzyszenie jest organizacją „właściwą” w rozumieniu art. 21<sup>1</sup> ust. 1 prawa autorskiego do zawarcia z wnioskodawcą umowy licencyjnej oraz że łączne wynagrodzenie na rzecz Stowarzyszenia z tytułu zawarcia umowy powinno być ustalone w wysokości 1,6% wpływów netto (bez podatku VAT) uzyskiwanych przez wnioskodawcę z tytułu reemisji kablowej, które nie obejmują opłat instalacyjnych i przyłączeniowych.

Obie strony, niezadowolone z powyższego rozstrzygnięcia, skierowały powództwa do właściwych sądów okręgowych w terminie 14 dni od doręczenia rzeczonoego rozstrzygnięcia.

Stowarzyszenie wniosło pozew do Sądu Okręgowego w Łodzi, żądając ustalenia, że:

1) nie istnieje obowiązek powoda do zawarcia umowy, o której mowa w art. 21<sup>1</sup> ust. 1 prawa autorskiego, na warunkach wskazanych w postanowieniu Komisji z 6 maja 2009 r., tj. z określeniem wysokości wynagrodzenia za korzystanie z reprezentowanych przez Stowarzyszenie praw autorskich i praw pokrewnych jako 1,6% wpływów netto (bez podatku VAT) uzyskiwanych przez pozwanego z tytułu reemisji kablowej, które nie obejmują opłat instalacyjnych i przyłączeniowych,

2) nie doszło do ukształtowania umowy, o której mowa w art. 21<sup>1</sup> ust. 1 prawa autorskiego, pomiędzy powodem a pozwanym, na skutek wydania przez Komisję 6 maja 2009 r. postanowienia.

Powództwem ewentualnym Stowarzyszenie domagało się rozstrzygnięcia sporu, pomiędzy powodem a pozwanym, związanego z zawarciem umowy, o której mowa w art. 21<sup>1</sup> ust. 1 prawa autorskiego, przez orzeczenie o treści umowy licencyjnej ze stawką wynagrodzenia ostatecznie określoną na 2,2% wpływów netto.

Pozwem z 1 czerwca 2009 r., wniesionym do Sądu Okręgowego w Warszawie, Stowarzyszenie „Dąbrowa” zaskarżyło w części postanowienie Komisji z 6 maja 2009 r. i wnosiło m.in. o jego zmianę.

Wyrokiem z 19 stycznia 2010 r. (sygn. akt I C 527/09) Sąd Okręgowy w Łodzi oddalił w całości powództwo główne i ewentualne Stowarzyszenia.

Na skutek apelacji Stowarzyszenia od wyżej wspomnianego wyroku, Sąd Apelacyjny w Łodzi, wyrokiem z 5 maja 2010 r. (sygn. akt I ACa 247/10) zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, iż odrzucił pozew w zakresie żądania ewentualnego i oddalił apelację w pozostałej części.

Postanowieniem z 3 marca 2011 r. Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej (sygn. akt II CSK 558/10).

1.3. Skarga konstytucyjna z 24 listopada 2010 r. wniesiona została w związku z następującym stanem faktycznym:

Konecka Spółdzielnia Mieszkaniowa z siedzibą w Końskich (dalej: KSM) 8 maja 2008 r. złożyła do Komisji „wniosek-pozew o rozstrzygnięcie sporów związanych z zawarciem umowy” przeciwko Stowarzyszeniu oraz o orzeczenie o obowiązku zawarcia przez Stowarzyszenie umowy, zezwalającej na reemisję utworów audiowizualnych oraz wideogramów (sygn. akt DP.WPA.024/199/08/PD).

W postanowieniu z 6 maja 2009 r. Komisja stwierdziła, że Stowarzyszenie jest organizacją „właściwą” w rozumieniu art. 21<sup>1</sup> ust. 1 prawa autorskiego do zawarcia z wnioskodawcą umowy licencyjnej oraz, że łączne wynagrodzenie na rzecz Stowarzyszenia z tytułu zawarcia umowy powinno być ustalone w wysokości 1,6% wpływów netto (bez podatku VAT) uzyskiwanych przez wnioskodawcę z tytułu reemisji kablowej, które nie obejmują opłat instalacyjnych i przyłączeniowych.

Stowarzyszenie, niezadowolone z powyższego rozstrzygnięcia, wniosło pozew, w trybie art. 108 ust. 7 prawa autorskiego, do Sądu Okręgowego w Kielcach, żądając ustalenia, że:

1) nie istnieje obowiązek powoda zawarcia umowy, o której mowa w art. 21<sup>1</sup> ust. 1 prawa autorskiego, na warunkach wskazanych w postanowieniu Komisji z 6 maja 2009 r., tj. z określeniem wysokości wynagrodzenia za korzystanie z reprezentowanych przez Stowarzyszenie praw autorskich i praw pokrewnych jako 1,6% wpływów netto (bez podatku VAT) uzyskiwanych przez pozwanego z tytułu reemisji kablowej, które nie obejmują opłat instalacyjnych i przyłączeniowych,

2) nie doszło do zawarcia umowy, o której mowa w art. 21<sup>1</sup> ust. 1 prawa autorskiego, pomiędzy powodowym Stowarzyszeniem a pozwanym KSM, na skutek wydania przez Komisję postanowienia z 6 maja 2009 r.

Powództwem ewentualnym Stowarzyszenie domagało się rozstrzygnięcia sporu, pomiędzy powodem a pozwanym, związanego z zawarciem umowy, o której mowa w art. 21<sup>1</sup> ust. 1 prawa autorskiego, przez orzeczenie o treści umowy licencyjnej (ze stawką wynagrodzenia ostatecznie wskazaną jako 2,2% wpływów netto).

Wyrokiem z 28 grudnia 2009 r. (sygn. akt I C 1415/09) Sąd Okręgowy w Kielcach ustalił, że na mocy postanowienia Komisji z 6 maja 2009 r., pomiędzy Stowarzyszeniem a KSM nie doszło do zawarcia umowy, o której mowa w art. 21<sup>1</sup> ust. 1 prawa autorskiego, i oddalił roszczenie Stowarzyszenia o ustalenie, że nie jest ono zobowiązane do zawarcia umowy z KSM na warunkach wskazanych w tym postanowieniu Komisji. Jednocześnie sąd pierwszej instancji rozstrzygnął spór pomiędzy stronami związany z zawarciem tej umowy i orzekł, że łączne wynagrodzenie KSM na rzecz Stowarzyszenia z przedmiotowej umowy wynosić powinno 1,6% wpływów netto (bez podatku VAT) uzyskiwanych przez pozwaną z tytułu reemisji kablowej, nie obejmujących opłat instalacyjnych i przyłączeniowych.

Wniesioną przez Stowarzyszenie apelację, Sąd Apelacyjny w Krakowie wyrokiem z 23 czerwca 2010 r. (sygn. akt I ACa 268/10), oddalił jako bezzasadną.

Postanowieniem z 10 marca 2011 r., sygn. akt III CSK 337/10, Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia wniesionej przez Stowarzyszenie skargi kasacyjnej.

1.4. Argumentacja prawna przedstawiona w uzasadnieniu obu skarg konstytucyjnych jest zbliżona, wobec czego zostanie przedstawiona łącznie.

Zarzuty skarżącego wobec art. 108 ust. 5 prawa autorskiego dotyczą jego niezgodności z art. 64 ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 22 w związku z art. 2 Konstytucji.

W pierwszym rzędzie skarżący zarzuca przywołanej regulacji sprzeczność z zasadą poprawnej legislacji, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego. W jego ocenie, kwestionowany przepis w sposób niedookreślony i wieloznaczny określa kompetencje Komisji w zakresie spraw powierzonych jej do rozstrzygnięcia oraz skutków orzeczeń tego organu. Wątpliwości budzi przede wszystkim to, jakiego rodzaju spory może rozstrzygać Komisja, jaki skutek ma rozstrzygnięcie Komisji oraz sposób „odwoływania” się od orzeczeń Komisji do sądu. Skarżący zwrócił uwagę, że nieprecyzyjne określenie kompetencji Komisji przez stwierdzenie, że „rozstrzyga spór związany z zawarciem umowy, o której mowa w art. 21 ust. 1 prawa autorskiego”, spowodowało, że powstały dwie sprzeczne linie interpretacji tego przepisu w doktrynie, orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego.

Skarżący podkreślił przy tym, że prawo autorskie nie zawiera normy określającej czynniki, które należy uwzględnić, kształtując bądź ustalając treść postanowień umowy licencyjnej, zezwalającej na reemisję utworów audiowizualnych w sieci kablowej. W rezultacie podmioty, w których prawa i wolności ingeruje prawodawca, nie znają kryteriów ani granic tej ingerencji. Niepewność, jak daleko sięga granica „sporów związanych z zawarciem umowy” rozstrzyganych przez Komisję, rodzi wątpliwości co do sformułowania wniosku już na etapie jego składania. Rozbieżności interpretacyjne co do art. 108 ust. 5 prawa autorskiego powodują, że realizacja przez

skarżącego ustawowego i statutowego obowiązku ochrony praw podmiotów przez niego reprezentowanych staje się iluzoryczna.

Zdaniem skarżącego, art. 108 ust. 5 prawa autorskiego nadmiernie ingeruje w prawa majątkowe twórców i ich następców prawnych, obejmujące prawo do wynagrodzenia z tytułu korzystania z utworu, podlegające ochronie z mocy art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżący wskazał, że ustawodawca, przyznając Komisji uprawnienie do władczego rozstrzygnięcia sporów związanych z zawieraniem umów, o których mowa w art. 21<sup>1</sup> ust. 1 prawa autorskiego, naruszył zasadę swobody kontraktowania podmiotów gospodarczych.

W opinii skarżącego, także art. 108 ust. 7 prawa autorskiego, przyznający stronie niezadowolonej z rozstrzygnięcia Komisji prawo wniesienia powództwa do właściwego sądu okręgowego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 oraz art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji. Nie formułuje bowiem w sposób jasny i zupełny warunków wykonywania prawa do sądu, w szczególności z przepisu tego nie wynika, czy wniesienie powództwa skutkuje wyeliminowaniem z obrotu prawnego rozstrzygnięcia Komisji. Nie określa także charakteru roszczenia procesowego ani tego, jakiego typu rozstrzygnięcie powinien w wyniku rozpoznania sprawy wydać sąd powszechny. Wreszcie nie określa skutków wniesienia powództwa po terminie.

Niezgodność art. 108 ust. 7 prawa autorskiego z art. 78 Konstytucji, zdaniem skarżącego, polega na tym, że niemożliwe jest skuteczne zaskarżenie rozstrzygnięcia Komisji i jego merytoryczna kontrola, w uwagi na wadliwość tego przepisu.

2. Pismem z 23 listopada 2012 r. Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania, w sprawie skargi konstytucyjnej z 24 listopada 2010 r., 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 odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 108 ust. 5 prawa autorskiego, Marszałek Sejmu podniósł, że przepis ten nie był podstawą ostatecznego orzeczenia rozstrzygającego o konstytucyjnych wolnościach i prawach skarżącego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Wprawdzie Sąd Okręgowy w Kielcach odniósł się w uzasadnieniu wyroku do art. 108 ust. 5 prawa autorskiego, ale tylko w kontekście przywoływanego orzeczenia Sądu Najwyższego. Również w uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie art. 108 ust. 5 prawa autorskiego został powołany tylko raz, w zestawieniu z art. 21<sup>1</sup> ust. 2 i art. 108 ust. 7 prawa autorskiego, w celu uzasadnienia kompetencji sądu do ustalania wysokości wynagrodzenia przysługującego powodowi.

Marszałek Sejmu zwrócił ponadto uwagę, że treść pozwu, wniesionego przez skarżącą do Sądu Okręgowego w Kielcach, wskazuje, iż przedmiotem rozstrzygnięcia miało być istnienie zobowiązania do zawarcia umowy pomiędzy Stowarzyszeniem a KSM oraz ustalenie, iż nie doszło do zawarcia tej umowy. Zdaniem Marszałka Sejmu, to sam skarżący w piśmie inicjującym postępowanie przed sądem wnosił o rozstrzygnięcie spraw normowanych art. 21<sup>1</sup> ust. 1 prawa autorskiego.

W ocenie Marszałka Sejmu, argumentacja skarżącego, służąca uzasadnieniu zarzutu niezgodności art. 108 ust. 7 prawa autorskiego z prawem do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji) jest nietrafna i zmierza w istocie do abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności. Regulacja przewidziana w art. 108 ust. 7 prawa autorskiego nie zamyka bowiem drogi sądowej, ale wprowadza jedynie czasową jej niedopuszczalność. Każda ze stron, po wyczerpaniu postępowania przed Komisją, ma możliwość skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego.

Ponadto, zdaniem Marszałka, zarzuty sformułowane w tym zakresie dotyczą w istocie luki w prawie, której ocena leży poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

3. Również Prokurator Generalny w piśmie z 31 stycznia 2013 r., zajął stanowisko, że postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Ocenę rozpoznawanych skarg Prokurator Generalny rozpoczął od ustalenia, czy kwestionowane w nich przepisy rzeczywiście stanowiły podstawę prawną ostatecznych orzeczeń, z wydaniem których skarżący wiąże zarzut naruszenia konstytucyjnych praw i wolności reprezentowanych przez niego podmiotów. Jak bowiem zauważył, art. 108 ust. 5 i 7 prawa autorskiego nie zostały powołane jako podstawa prawna wyroków Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 5 maja 2010 r., sygn. akt I ACa 247/10 (pierwsza skarga), jak i Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 23 czerwca 2010 r., sygn. akt I ACa 268/10 (druga skarga).

Prokurator Generalny przypomniał, że w postępowaniach sądowych toczących się w sprawach skarżącego art. 108 ust. 7 prawa autorskiego służył jedynie wstępnemu ustaleniu czy skarżący spełnił warunki formalne dla skutecznego uruchomienia drogi sądowej, a mianowicie, czy wniesienie powództwa w trybie art. 108 ust. 7 prawa

autorskiego poprzedzone było uzyskaniem przez Stowarzyszenie rozstrzygnięcia tych spraw przez Komisję, na podstawie art. 108 ust. 5 prawa autorskiego, a w związku z tym nie mogły stanowić podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego w Łodzi oraz Sądu Apelacyjnego w Krakowie. Z tego względu, postępowanie w zakresie kontroli zakwestionowanych przez skarżącego przepisów podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że merytorycznemu badaniu zgodności art. 108 ust. 7 prawa autorskiego z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji stoi na przeszkodzie także to, iż zarzuty skargi w tym zakresie odnoszą się do sposobu interpretowania prawa przez sądy. Jest to więc w istocie skarga na stosowanie prawa, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Nawet gdyby jednak dopuścić tak uzasadniony zarzut naruszenia powołanych wzorców konstytucyjnych, to i tak należałoby go uznać za nietrafny. Regulacja zawarta w art. 108 ust. 7 prawa autorskiego nie zamyka bowiem drogi sądowej, ale wprowadza jedynie czasową jej niedopuszczalność. Zaskarżony przepis stanowi bowiem jednoznacznie o prawie wniesienia powództwa do sądu przez stronę niezadowoloną z rozstrzygnięcia Komisji. Oznacza to, że postępowanie przed sądem nie ma charakteru rewizyjnego, lecz będzie toczyć się *ex novo*.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Uwagi wstępne.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia TK z: 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 oraz wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). 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 lub wniosku (zob. postanowienia TK z: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05; 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; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63). Nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu nie oznacza bowiem konwalidacji jej wad formalnych. Wydanie przez sędziego odpowiedniego zarządzenia w tej kwestii nie usuwa ani braku legitymacji czynnej, ani innych braków formalnych, czy oczywistej bezzasadności (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 oraz 16 lutego 2011 r., sygn. SK 40/09, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 6). Zatem – jeśli występują co do tego wątpliwości – należy w pierwszej kolejności zweryfikować, czy nie zachodzą przeszkody formalne uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy.

### 2. Przedmiot kontroli.

2.1. W skargach konstytucyjnych Stowarzyszenia Filmowców Polskich z siedzibą w Warszawie (dalej: skarżący lub Stowarzyszenie) zakwestionowano zgodność art. 108 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, ze zm.; dalej: prawo autorskie).

Zgodnie z pierwszym z zakwestionowanych przepisów – art. 108 ust. 5 prawa autorskiego – „Komisja [Prawa Autorskiego – przyp. TK] w składzie trzyosobowym, wyznaczonym z grona arbitrow po jednym przez każdą ze stron, oraz superarbitra wybranego przez tak wyznaczonych arbitrow rozstrzyga spory dotyczące stosowania tabel, o których mowa w ust. 3, oraz spory związane z zawarciem umowy, o której mowa w art. 21<sup>1</sup> ust. 1. Jeżeli jedna ze stron nie wyznaczy arbitra albo arbitrzy nie wyznaczą superarbitra, zostaną oni wyznaczeni przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego”.

W myśl art. 211 ust. 1 prawa autorskiego, „Operatorom sieci kablowych wolno reemitować w sieciach kablowych utwory nadawane w programach organizacji radiowych i telewizyjnych wyłącznie na podstawie umowy zawartej z właściwą organizacją zbiorowego zarządzania prawami autorskimi”. Zgodnie z art. 21<sup>1</sup> ust. 2 prawa autorskiego, w brzmieniu obowiązującym do 20 października 2010 r., „W przypadku sporów związanych z zawarciem umowy, o której mowa w ust. 1, stosuje się przepis art. 108 ust. 5”.

Z kolei, stosownie do art. 108 ust. 7 prawa autorskiego, „Strona niezadowolona z rozstrzygnięcia Komisji [Prawa Autorskiego – przyp. TK], o którym mowa w ust. 5, może w terminie 14 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia wnieść powództwo do właściwego sądu okręgowego”.

2.2. Zakwestionowane w rozpoznawanych skargach przepisy art. 108 ust. 5 i 7 prawa autorskiego utraciły moc obowiązującą 21 października 2010 r. na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 152, poz. 1016; dalej: ustawa zmieniająca z 2010 r.). Zgodnie z przepisem przejściowym art. 3 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2010 r., do postępowań w sprawach spornych o stosowanie zatwierdzonych tabel wynagrodzeń oraz związanych z zawarciem umowy, o której mowa w art. 211 ust. 1 prawa autorskiego, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Regulacja intertemporalna nakazuje zatem przyjąć, że zakwestionowane przepisy art. 108 ust. 5 i 7 prawa autorskiego, mimo formalnego uchylecia, będą miały nadal zastosowanie w sprawach spornych związanych z zawarciem umowy, o której mowa w art. 211 ust. 1 prawa autorskiego, wszczętych i niezakończonych przed 21 października 2010 r.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności uchylonych przepisów z Konstytucją, jeśli zaskarżone przepisy – pomimo ich uchylecia – mogą nadal być stosowane na podstawie normy intertemporalnej, odnoszącej się do danej kwestii (zob. m.in. wyroki z: 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; 6 grudnia 2006 r., sygn. SK 25/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 169; 17 lutego 2009 r., sygn. SK 10/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 8).

W tej sytuacji, pomimo formalnego uchylecia art. 108 prawa autorskiego, nie ma podstaw do umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), z powodu utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu przed wydaniem orzeczenia.

### 3. Warunki dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

3.1. W związku z wątpliwościami podniesionymi w stanowiskach Prokuratora Generalnego oraz Marszałka Sejmu, dotyczącymi warunków formalnych rozpatrywanych skarg konstytucyjnych, Trybunał postanowił ponownie rozważyć dopuszczalność wydania orzeczenia.

Wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznawania skargi (zob. m.in. postanowienia z: 10 listopada 2009 r., sygn. SK 45/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 155 i 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130, a także: Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 131).

3.2. Skarga konstytucyjna stanowi nadzwyczajny środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a jej wniesienie uwarunkowane zostało spełnieniem wielu wymogów wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji, sprecyzowanych w ustawie o TK). Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

Przyjęty model skargi konstytucyjnej oznacza, że może ona być zwrócona wyłącznie przeciwko ustawie lub innemu aktowi normatywnemu naruszającemu konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego. Skarżący nie może więc kwestionować ostatecznego orzeczenia sądu czy też decyzji organu administracji publicznej. Skarga konstytucyjna ani wprost, ani pośrednio nie jest zatem nadzwyczajnym środkiem kontroli prawomocnych orzeczeń sądowych czy też ostatecznych rozstrzygnięć organów administracji publicznej. Skarga konstytucyjna jest bowiem „zawsze «skargą na przepis», a nie na jego konkretne, wadliwe zastosowanie, nawet jeśli to prowadziłoby do niekonstytucyjnego skutku. Kontrola stosowania prawa przez sądy – choćby nawet błędnego – pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego” (zob. postanowienie TK z 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10).

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji, podmiot uprawniony do wniesienia skargi konstytucyjnej może ją jednak złożyć dopiero wtedy, gdy sąd lub organ administracji publicznej orzeknie ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. Nie należy tracić z pola widzenia, że składający skargę konstytucyjną formalnie skarży niekonstytucyjną ustawę lub inny akt normatywny, jednak „czyni to ze względu na niekorzystny dla siebie wyrok sądu, u którego podstaw wydania leżała ustawa lub inny akt normatywny”



(J. Trzcíński, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 11). Przyjęty model skargi oparty został bowiem na zasadzie konkretności i subsydiarności. Skarżący nie może zatem zakwestionować konstytucyjności aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której, na mocy konkretnego aktu stosowania prawa, doszło do naruszenia jego wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji. Dlatego też istnieje nie tylko konieczność wyczerpania wszystkich przysługujących skarżącemu środków ochrony prawnej, przede wszystkim normalnego toku instancyjnego, ale także konieczność istnienia osobistego, aktualnego interesu prawnego skarżącego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi konstytucyjnej. Do naruszenia praw lub wolności skarżącego może bowiem dojść jedynie w wyniku ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, a więc rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy skarżącego (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzcíński, Warszawa 2000, s. 71).

Skarga konstytucyjna w naszym systemie prawnym nie ma zatem charakteru skargi powszechnej – *actionis popularis* (por. postanowienia z: 10 marca 2010 r., sygn. Ts 221/08, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 171, 14 czerwca 2010 r., sygn. Ts 123/09, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 442 oraz 27 lipca 2010 r., sygn. Ts 115/09, OTK ZU nr 1/B/2011, poz. 39). Skarżący nie może zakwestionować konstytucyjności ustawy lub innego aktu normatywnego w oderwaniu od aktu stosowania prawa w jego indywidualnej sprawie. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem abstrakcyjnym środkiem kontroli konstytucyjności. Aby skarżący mógł skutecznie zakwestionować konstytucyjność ustawy lub innego aktu normatywnego, wpierv sąd lub organ administracji publicznej musi wydać ostateczne orzeczenie w jego sprawie i to z zastosowaniem kwestionowanej regulacji. Nie zmienia to faktu, że dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny merytoryczna ocena konstytucyjności kwestionowanej w skardze regulacji normatywnej ma charakter abstrakcyjny, a w konsekwencji orzeczenie TK wywiera skutki *erga omnes*, choć w szczególności dotyczy skarżącego jako podmiotu, który postępowanie zainicjował (zob. postanowienie z 21 września 2006 r., sygn. SK 10/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 117).

Konstytucyjny model skargi zakłada, że podstawą prawną orzeczenia mogą być wyłącznie te przepisy, które zawierają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej. W postępowaniu ze skargi konstytucyjnej wykluczone jest kwestionowanie przepisów aktu normatywnego, które nie kształtowały sytuacji prawnej skarżącego (zob. postanowienie TK z 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że dla ustalenia, czy dany przepis był podstawą prawną orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, w związku z którym wniesiono skargę konstytucyjną, niezbędne jest dokonanie analizy rozstrzygnięcia sądowego lub administracyjnego wskazanego przez skarżącego. Trybunał jest więc każdorazowo obowiązany do ustalenia, czy w świetle zarzutów skargi konstytucyjnej kwestionowany akt normatywny w istocie stanowił podstawę orzeczenia lub decyzji, którym rozstrzygnięto ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego. Ustalenie, że ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej nie zapadło na podstawie zaskarżonego przepisu powinno spowodować umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. postanowienie TK z 6 lipca 2005 r., sygn. SK 27/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 84).

#### 4. Niedopuszczalność rozpoznania skargi ze względu na brak orzeczenia opartego na zaskarżonym przepisie.

4.1. Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, że zakwestionowane przepisy nie mogą być uznane za podstawę prawną orzeczenia o prawach skarżącego. Uznanie przez skarżącego art. 108 ust. 5 i 7 prawa autorskiego za podstawę normatywną wydanych w jego sprawach rozstrzygnięć opiera się na zbyt uproszczonym rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Jak wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji, kontrola Trybunału Konstytucyjnego odnosi się do ustawy lub innego aktu normatywnego – *verba legis* – „na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o (...) wolnościach lub prawach albo o (...) obowiązkach określonych w Konstytucji”. Uproszczenie, jakiego dopuścił się skarżący, polega – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – na zatarciu różnicy między przepisami, które bezpośrednio kształtują sytuację prawną skarżącego, od innych przepisów, stanowiących kontekst normatywny sprawy, lecz nie determinujących jej rozstrzygnięcia.

4.2. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.), kodeks ten normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne). Przywołany przepis definiuje pojęcie sprawy cywilnej jako przedmiotu postępowania cywilnego,

posługując się dwoma kryteriami kwalifikacyjnymi. Na jego podstawie wyróżnia się bowiem sprawy cywilne w znaczeniu materialnym, czyli sprawy ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, oraz sprawy cywilne w znaczeniu formalnym, które ze swej natury nie są co prawda sprawami cywilnymi, ale uznawane są za takowe z uwagi na to, że ich rozpoznawanie i rozstrzygnięcie następuje według przepisów k.p.c. (np. sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych).

Zasadą jest, że sprawy cywilne w rozumieniu art. 1 k.p.c. podlegają rozpoznaniu przez sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy. Przepis art. 2 § 1 k.p.c. wprowadza w tym zakresie domniemanie drogi sądowej w sprawach cywilnych. Wyjątek przewiduje art. 2 § 1 k.p.c., według którego nie są rozpoznawane w postępowaniu sądowym sprawy cywilne, jeżeli przepisy szczególne przekazują je do właściwości innych organów. Innymi słowy, każda sprawa cywilna w znaczeniu materialnym podlega rozpoznaniu przez sąd cywilny, o ile przepis szczególny nie przekazuje jej do właściwości innego organu.

Z pojęciem drogi sądowej, stanowiącej bezwzględną pozytywną przesłankę procesową, braną przez sąd pod uwagę w każdym stanie sprawy (por. art. 202 zdanie trzecie k.p.c.), związane jest pojęcie niedopuszczalności drogi sądowej. To ostatnie pojęcie oznacza, że dana sprawa nie podlega rozpoznaniu w ramach sądowego postępowania cywilnego. Niedopuszczalność drogi sądowej stanowi bezwzględną przeszkodę procesową.

4.3. Nie ulega wątpliwości, że sprawa o rozstrzygnięcie sporu związanego z zawarciem umowy, o której mowa w art. 211 ust. 1 prawa autorskiego, jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c. (sprawa cywilna w znaczeniu materialnym), która jednak na mocy przepisu szczególnego, jakim jest art. 108 ust. 5 prawa autorskiego, została przekazana do „przedsądowego” rozpoznania przez Komisję Prawa Autorskiego (dalej: Komisja). W doktrynie prawa podkreśla się jednak, że rozstrzygnięcia Komisji zapadłe na podstawie art. 108 ust. 5 prawa autorskiego, mają wyłącznie charakter koncyliacyjny, gdyż Komisja powinna dążyć do osiągnięcia porozumienia lub rozstrzygnięcia akceptowanego choćby milcząco przez obie strony. Orzeczenie Komisji nabiera charakteru stanowczego jedynie w przypadku, gdy nie zostanie podważone przez jedną ze stron w drodze wniesienia powództwa do sądu, o którym mowa w art. 108 ust. 7 prawa autorskiego (zob. J. Bleszyński, *Charakter prawny rozstrzygnięć Komisji Prawa Autorskiego w składach trzyosobowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 7/2005, s. 4-5).

W razie wniesienia powództwa w trybie art. 108 ust. 7 prawa autorskiego rozstrzygnięcia Komisji nie uzyskuje charakteru wiążącego strony i co więcej nie jest także przedmiotem kontroli sądu powszechnego. W doktrynie prawa prezentuje się stanowisko, że „Rozstrzygnięcie przyjęte w art. 108 ust. 7 mogłoby sugerować, że chodzi o swoiste postępowanie odwoławcze, zmierzające do sądowej kontroli postępowania przed Komisją. Jednakże użyte tu określenia «strona niezadowolona (...) może wnieść powództwo do właściwego sądu okręgowego», przesądza o tym, że postępowanie sądowe będzie nowym postępowaniem kontradyktoryjnym, dwuinstancyjnym, w którym na nowo będą przeprowadzone wszystkie dowody, a nie swoistym postępowaniem rewizyjnym” (E. Traple, [w:] J. Barta, M. Czajkowska-Dąbrowska, Z. Cwiakalski, R. Markiewicz, E. Traple, *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, Kraków 2005, s. 786; tak samo J. Bleszyński, *op. cit.*, s. 5).

Wniesienie przez stronę niezadowoloną z rozstrzygnięcia Komisji powództwa w trybie art. 108 ust. 7 prawa autorskiego oznacza zatem podjęcie od początku postępowania cywilnego i rozpoznanie na nowo tym razem przez sąd powszechny sprawy z istoty cywilnej. Zdaniem Sądu Najwyższego jest oczywiste, że zakres postępowania sądowego przewidzianego w art. 108 ust. 7 prawa autorskiego wyznacza zwrot: „spory związane z zawarciem umowy, o której mowa w art. 211 ust. 1 prawa autorskiego”, i w konsekwencji pokrywa się z zakresem uprzedniego postępowania przed Komisją (zob. uchwała 7 sędziów SN z 13 lipca 2010 r., sygn. akt III CZP 1/10, OSNC nr 1/2011, poz. 1). Chodzi bowiem o rozpoznanie na nowo zarówno sporu co do obowiązku zawarcia umowy o reemisję utworów radiowych i telewizyjnych, jak i warunków, na jakich ma być ona zawarta. Powództwo z art. 108 ust. 7 prawa autorskiego jest zatem klasycznym żądaniem ustalenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego względnie ukształtowania stosunku prawnego, podlegającym rozpoznaniu przez sąd na zasadach ogólnych.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, analiza treści zaskarżonych przepisów, a także ostatecznych orzeczeń sądowych oraz ich motywów, nie pozwala na przyjęcie, że przepisy te stanowiły podstawę merytorycznych rozstrzygnięć wydanych w sprawach, na kanwie których wniesione zostały skargi konstytucyjne rozpoznawane w niniejszym postępowaniu.

Art. 108 ust. 5 prawa autorskiego jednoznacznie odnosi się wyłącznie do kognicji Komisji w zakresie rozstrzygnięcia m.in. sporów związanych z zawarciem umowy określonej w art. 211 ust. 1 wspomnianej ustawy. Natomiast w żadnym przypadku przepis ten nie reguluje kognicji sądów powszechnych. Skoro zatem Sąd Okręgowy w Łodzi oraz Sąd Okręgowy w Kielcach rozpoznawały sprawy z powództwa strony nieusatisfakcjonowanej rozstrzygnięciem Komisji, wydanym na podstawie art. 108 ust. 5 prawa autorskiego, to w postępowaniach sądowych mógł mieć zastosowanie jedynie art. 108 ust. 7 prawa autorskiego. Zresztą, wbrew sugestiom skarżącego, sądy

orzekające w sprawach z jego powództw nie wskazywały jako podstawy prawnej swego rozstrzygnięcia art. 108 art. 5 prawa autorskiego, a jedynie art. 108 ust. 7 tej ustawy. Podkreślenia wymaga przy tym, że art. 108 ust. 7 prawa autorskiego służył sądom tylko i wyłącznie w celu ustalenia, czy spełnione zostały formalne przesłanki dopuszczalności drogi sądowej, tj. czy spór związany z zawarciem umowy, o której mowa w art. 21<sup>1</sup> ust. 1 prawa autorskiego, był przedmiotem uprzedniego rozstrzygnięcia Komisji. Wskazany przepis określa bowiem warunki skutecznego wniesienia powództwa o ustalenie istnienia lub nieistnienia obowiązku zawarcia umowy o reemisję utworów radiowych i telewizyjnych, względnie o ukształtowanie jej treści. Nieuzasadnione jest zatem twierdzenie, że wskazana regulacja może w jakimkolwiek zakresie stanowić postawę merytorycznego rozstrzygnięcia takiego powództwa. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ani art. 108 ust. 5, ani art. 108 ust. 7 prawa autorskiego, nie zawierają treści normatywnych, które determinowałyby ostateczne rozstrzygnięcia zapadłe w sprawach skarżącego. Dlatego przepisy te nie mogą być przedmiotem kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. W przypadku skargi konstytucyjnej musi istnieć szczególna korelacja aktów indywidualnego stosowania prawa i aktów normatywnych, wyrażająca się w dopuszczalności zakwestionowania tylko takiej regulacji normatywnej, która była podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie skarżącego. Skarga konstytucyjna jest zatem w tej sprawie formalnie niedopuszczalna.

4.4. Na marginesie przeprowadzonych rozważań Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że podobny problem, dotyczący stosowania przez sądy powszechne art. 108 ust. 5 i 7 prawa autorskiego, przy rozstrzygnięciu sporów na tle umów, o których mowa w art. 211 ust. 1 tej ustawy, był już przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego w postanowieniu z 11 października 2011 r., w sprawie o sygn. P 37/10 (OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 88). Postępowanie, w wyniku którego zapadło wspomniane rozstrzygnięcie, zostało zainicjowane pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Rzeszowie, który rozpoznawał sprawę z powództwa strony niezadowolonej z rozstrzygnięcia Komisji, wniesionego w trybie art. 108 ust. 7 prawa autorskiego. W uzasadnieniu swojego stanowiska Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Wniesienie przez stronę niezadowoloną z rozstrzygnięcia Komisji powództwa w trybie art. 108 ust. 7 prawa autorskiego oznacza zatem podjęcie od początku postępowania cywilnego i rozpoznanie na nowo tym razem przez sąd powszechny sprawy z istoty cywilnej (...). Powództwo z art. 108 ust. 7 prawa autorskiego jest zatem klasycznym żądaniem ustalenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego względnie ukształtowania stosunku prawnego, podlegającym rozpoznaniu przez sąd na zasadach ogólnych”.

W uzasadnieniu Trybunał podkreślił, że w postępowaniu prowadzonym przez pytający sąd mógł znaleźć zastosowanie tylko art. 108 ust. 7 prawa autorskiego „i to jedynie w celu wstępnego ustalenia warunków formalnych, od których spełnienia zależy skuteczność wniesienia powództwa. (...) Nie ulega więc wątpliwości, że wniesienie powództwa w tym trybie nie ma charakteru kontrolnego w stosunku do rozstrzygnięcia Komisji, wydanego na podstawie art. 108 ust. 5 prawa autorskiego. Kwestionowane przepisy art. 108 ust. 5 i 7 prawa autorskiego nie będą miały zatem (...) bezpośredniego wpływu na rozstrzygnięcie sprawy przez sąd pytający”. W rezultacie Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie.

5. Oczywiście bezzasadność zarzutu naruszenia prawa do dochodzenia na drodze sądowej naruszonych wolności i praw.

Sformułowany w skardze konstytucyjnej zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 i art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji, który skarżący określił jako zarzut naruszenia prawa do dochodzenia na drodze sądowej naruszonych wolności i praw, Trybunał Konstytucyjny skonfrontował z oczywistym, niepodważalnym faktem, że skarżący – realizując przysługujące mu prawo wniesienia powództwa (jako strony niezadowolonej z rozstrzygnięcia Komisji) – wystąpił na drogę sądową i uzyskał wyroki sądów dwóch instancji.

Jego powództwa zostały bowiem przyjęte przez sądy okręgowe do rozpoznania merytorycznego, a następnie – sądy apelacyjne. To prawda, że sąd apelacyjny, w jednej ze skarg, oddalił apelację skarżącego. Uczynił to jednak po rozważeniu merytorycznych przesłanek zasadności żądania pozwu, a nie z powodu wystąpienia jakichkolwiek przeszkód w rozpoznawaniu tychże żądań.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zarzut naruszenia prawa do sądu w pewnym sensie opiera się na nieporozumieniu; skarżący zdaje się sugerować, że zgodny z konstytucyjnym standardem ochrony prawa do sądu byłby jedynie taki model sądowego kwestionowania decyzji Komisji, w ramach którego powództwo wnoszone do sądu miałyby jednoznaczny charakter środka odwoławczego od tej decyzji. Takie założenie jest oczywiście błędne. Jak wnika z przywołanego już wcześniej orzecznictwa Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, a także stanowiska doktryny prawa, rozstrzygnięcie Komisji nie stanowi przedmiotu kontroli sądu powszechnego, ponieważ wniesienie powództwa w trybie art. 108 ust. 7 prawa autorskiego skutkuje rozpoznaniem i rozstrzygnięciem na nowo, od samego początku, sporu co do obowiązku zawarcia umowy o reemisję utworów radiowych i telewizyjnych oraz warunków, na jakich ma być ona zawarta.

Na tym tle zarzut skarżącego dotyczący naruszenia prawa do sądu, we wszystkich jego postaciach, jest oczywiście bezzasadny. Skarżącemu niewątpliwie przysługiwało prawo do sądu i skorzystał z niego, co zostało potwierdzone wydaniem wyroków przez sądy dwóch instancji, a następnie, w wyniku wniesienia skarg kasacyjnych, przez Sąd Najwyższy.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, również stwierdzenie skarżącego o naruszeniu jego prawa do sądu w związku ze sprzecznością art. 108 ust. 7 prawa autorskiego z zasadą poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji) nie znajduje uzasadnienia w okolicznościach rozpoznawanej sprawy. Sądy orzekające w sprawach skarżącego nie miały wątpliwości co do wykładni tego przepisu oraz charakteru przewidzianego w tym przepisie powództwa i konsekwencji, jakie jego wniesienie pociąga za sobą dla uprzedniego rozstrzygnięcia Komisji. Sądy orzekające w sprawach skarżącego odwoływały się przy tym do utrwalonej w praktyce orzecniczej Sądu Najwyższego wykładni tego przepisu (por. uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego, sygn. akt III CZP 1/10) oraz wspomnianych już poglądów doktryny.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny uznał, że niniejsze skargi konstytucyjne nie spełniają wymogów formalnych i postanowił, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

144

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 17 grudnia 2013 r.  
**Sygn. akt SK 59/12**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Rymar – przewodniczący  
Piotr Tuleja – sprawozdawca,  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 grudnia 2013 r., połączonych skarg konstytucyjnych spółki T&J Tyrakowski Jachnik spółka jawna z siedzibą w Kotlinie, o zbadanie zgodności:

- 1) § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 27, poz. 269, ze zm.) w związku z art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50, ze zm.) z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, art. 92 ust. 1, art. 84 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) § 6 ust. 5 i § 5 pkt 1 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim przepisy te określają realnie wyższą stawkę podatku akcyzowego od oleju opałowego w stosunku do maksymalnej stawki ustawowej, przewidzianej w art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz o podatku akcyzowym dla paliw silnikowych, z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji,
- 3) § 6 ust. 5 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim przepis ten obciąża sprzedawcę oleju opałowego negatywnymi skutkami finansowymi nierzetelności oświadczenia o przeznaczeniu oleju opałowego, składanego przez podmiot podający się za jego nabywcę, z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

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

## UZASADNIENIE

## I

1. Spółka T&J Tyrakowski Jachnik spółka jawna z siedzibą w Kotlinie (dalej: skarżąca) skierowała do Trybunału Konstytucyjnego 26 kwietnia 2012 r. dwie skargi konstytucyjne, wnosząc o zbadanie zgodności:

1) § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 27, poz. 269, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2002 r.) w związku z art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50, ze zm.; dalej: ustawa z 1993 r.) z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, art. 92 ust. 1, art. 84 i art. 217 Konstytucji,

2) art. 1 pkt 13 lit. b *tiret* drugie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 153, poz. 1272; dalej: ustawa zmieniająca z 30 sierpnia 2002 r.) oraz art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 4 grudnia 2002 r. zmieniającej ustawę o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, ustawę o oznaczaniu wyrobów znakami skarbowymi akcyzy oraz ustawę – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. Nr 213, poz. 1803; dalej: ustawa zmieniająca z 4 grudnia 2002 r.) z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, art. 92 ust. 1, art. 84 i art. 217 Konstytucji,

3) § 6 ust. 5 i § 5 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. w zakresie, w jakim określają realnie wyższą stawkę podatku akcyzowego od sprzedanego w 2002 r. oleju opałowego, w stosunku do maksymalnej stawki ustawowej przewidzianej w art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1993 r. dla paliw silnikowych, z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji,

4) § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. w zakresie, w jakim obciąża sprzedawcę oleju opałowego negatywnymi skutkami finansowymi nierzetelności oświadczenia o przeznaczeniu oleju opałowego, składanego przez podmiot podający się za jego nabywcę, z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniami z 15 marca 2012 r. (sygn. Ts 126/11 oraz sygn. Ts 127/11) odmówił nadania dalszego biegu skargom konstytucyjnym w zakresie badania zgodności art. 1 pkt 13 lit. b *tiret* drugie ustawy zmieniającej z 30 sierpnia 2002 r. oraz art. 1 pkt 7 ustawy zmieniającej z 4 grudnia 2002 r. ustawę o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, ustawę o oznaczaniu wyrobów znakami skarbowymi akcyzy oraz ustawę – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. Nr 213, poz. 1803) z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, art. 92 ust. 1, art. 84 i art. 217 Konstytucji.

1.1. Skargi konstytucyjne zostały wniesione na tle następującego stanu faktycznego i prawnego:

Skarżąca prowadziła hurtową i detaliczną sprzedaż paliw stałych, ciekłych i gazowych dokonując m.in. sprzedaży oleju opałowego na cele opałowe. Postępowanie kontrolne za lata 2002-2003 wykazało, że skarżąca nie zgłosiła obowiązku podatkowego w podatku akcyzowym od sprzedawanego niezgodnie z przeznaczeniem oleju opałowego. Z ustaleń organów podatkowych wynikało, że firmy, figurujące w kwestionowanych fakturach jako nabywcy paliw, nie prowadziły faktycznie działalności gospodarczej, nie posiadały majątku niezbędnego do handlu paliwami, nie miały koncesji na obrót paliwami i nie prowadziły żadnej ewidencji podatkowej, a zarejestrowane zostały w celu przyjmowania fikcyjnych faktur zakupu oleju opałowego i wystawianiem fikcyjnych oświadczeń o jego przeznaczeniu. Stwierdzono, że czynności udokumentowane zakwestionowanymi fakturami nie odzwierciedlają rzeczywistych transakcji, a oświadczenia o przeznaczeniu oleju opałowego na cele opałowe składane w imieniu tych firm nie są wiarygodne, a w niektórych wypadkach były podpisywane przez nieupoważnione osoby.

W związku z podjętymi ustaleniami, Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej w Poznaniu określił skarżącej zobowiązanie podatkowe w podatku akcyzowym: decyzją z 29 listopada 2007 r. – za okres od kwietnia do grudnia 2002 r. (z wyłączeniem czerwca, września i października), zaś decyzją z 15 lutego 2008 r. – za okres od stycznia do maja 2003 r.

Dyrektor Izby Celnej w Poznaniu, decyzjami z 20 maja 2008 r. (nr 390000-AK-9116-10/08/AP) i z 30 czerwca 2008 r. (nr 390000-AK-9116-88/08/MR), utrzymał w mocy decyzje Urzędu Kontroli Skarbowej w Poznaniu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z 4 listopada 2008 r. (sygn. akt I SA/Po 963/08) oraz wyrokiem z 19 listopada 2008 r. (sygn. akt I SA/Po 1138/08) oddalił skargi spółki, a Naczelny Sąd Administracyjny wyrokami z 13 października 2010 r. (sygn. akt I GSK 949/09 oraz sygn. akt I GSK 950/09) oddalił wniesione skargi kasacyjne.

1.2. W ocenie skarżącej § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 rozporządzenia z 2002 r., rozpatrywane w związku z art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 ustawy z 1993 r. są niezgodne z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, art. 92 ust. 1, art. 84 i art. 217 Konstytucji, ponieważ prowadzą do ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo

własności na podstawie normy aktu podustawowego, wydanej z wyraźnym przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego w zakresie określenia warunków zwolnienia z akcyzy sprzedaży oleju opałowego oraz konsekwencji niespełnienia tych warunków. Ocena urzędu skarbowego, że spółka nie spełniła wymaganych warunków (brak wiarygodnego oświadczenia o przeznaczeniu oleju), doprowadziła do uszczuplenia majątkowego po stronie skarżącej przez zastosowanie do sprzedaży oleju opałowego stawki właściwej dla oleju napędowego, która jest kilkakrotnie wyższa.

1.3. Skarżąca zakwestionowała także zgodność § 6 ust. 5 i § 5 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. w zakresie, w jakim przepisy te określają realnie wyższą stawkę podatku akcyzowego w porównaniu do maksymalnej stawki przewidzianej w art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1993 r., z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji. Zdaniem skarżącej, również w tym kontekście zaskarżone przepisy naruszają zasadę wyłączności ustawy w zakresie prawa daninowego.

1.4. Ponadto skarżąca zarzuciła niezgodność § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. w zakresie, w jakim przepis ten obciąża sprzedawcę oleju opałowego negatywnymi skutkami finansowymi nierzetelności oświadczenia o przeznaczeniu oleju opałowego składanego przez podmiot podający się za jego nabywcę. Skutkuje to powstaniem obowiązku zapłaty akcyzy po stronie sprzedającego (odpowiedzialność sprzedawcy za nierzetelność nabywcy), z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 Konstytucji. Zdaniem skarżącej, prawodawca wprowadził na gruncie § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. konstrukcję prawną, która zakłada w istocie przerzucenie całego ryzyka związanego z nadużyciami w obrocie olejem opałowym na sprzedawcę tego oleju, niezależnie od tego kto ponosi faktyczną odpowiedzialność za nierzetelność złożonego oświadczenia o przeznaczeniu oleju opałowego. Spółka dopatruje się w tym naruszenia zasady ochrony własności w związku z naruszeniem wywiedzionej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej.

2. Minister Finansów w pisemnym stanowisku z 26 lutego 2013 r. wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na zaistnienie przesłanki z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, a w wypadku nieuwzględnienia tego wniosku, z ostrożności procesowej, wniósł o uznanie, że:

a) § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 rozporządzenia z 2002 r., rozpatrywany w powiązaniu z art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 ustawy z 1993 r. jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, art. 92 ust. 1, art. 84 i art. 217 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 21 ust. 1 Konstytucji,

b) § 6 ust. 5 i § 5 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. w zakresie, w jakim statuuje stawkę podatku akcyzowego dla oleju opałowego w stosunku do maksymalnej stawki określonej w ustawie są zgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji oraz nie jest niezgodny art. 21 ust. 1 Konstytucji,

c) § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. w zakresie obciążenia sprzedawcy konsekwencjami nierzetelnego oświadczenia składanego przez nabywcę o przeznaczeniu oleju opałowego na cele opałowe jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

2.1. W ocenie Ministra Finansów, biorąc pod uwagę, że przedmiotem kontroli w trybie skargi konstytucyjnej mogą być tylko te przepisy, które stanowiły podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach skarżącej, istnieją podstawy do umorzenia postępowania. W skargach konstytucyjnych pojawiają się podstawy prawne niezgłaszane w toku postępowań sędowoadministracyjnych, tj. § 6 ust. 1 pkt 1, § 5 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r., czy art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 ustawy z 1993 r. Zdaniem Ministra Finansów, merytorycznemu rozpoznaniu mógłby podlegać zarzut niekonstytucyjności skierowany wobec § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. rozpoznawany, tak jak to miało miejsce w skargach kasacyjnych, w związku z art. 35 ust. 1 pkt 3 i pkt 5 ustawy z 1993 r., nie zaś samodzielnie. Skarżąca, formułując zarzuty niezgodności z Konstytucją § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. kwestionuje ten przepis łącznie z § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia oraz w powiązaniu z art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 ustawy z 1993 r. w powiązaniu z § 5 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r., ale też samodzielnie bez odniesienia do innych przepisów. W związku z tym, postępowanie w zakresie punktów 1, 3 i 4 skarg konstytucyjnych powinno ulec umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za umorzeniem postępowania w zakresie pkt 1 skarg konstytucyjnych jest, zdaniem Ministra Finansów, brak prawidłowego powiązania kwestionowanych przepisów aktu wykonawczego z przepisem rangi ustawowej. Z uwagi na to, że nie ma faktycznego związku pomiędzy powołanym przez skarżącą przepisem rangi ustawowej a § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 rozporządzenia z 2002 r., jako że wskazane przepisy rozporządzenia nie zostały wydane na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 ustawy z 1993 r., i w celu jego wykonania, brak jest możliwości dokonania ich funkcjonalnego zestawienia, a następnie oceny ich

wzajemnej relacji pod kątem zgodności z powołanymi przez skarżącą przepisami Konstytucji, co czyni w tym zakresie skargę oczywiście bezzasadną i stanowi podstawę do umorzenia postępowania przed Trybunałem.

Minister Finansów podniósł ponadto, że z art. 21 ust. 1 Konstytucji nie wynika określona wolność lub prawo konstytucyjne jednostki (podmiotu prawnego), dlatego też nie może być on wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym na skutek wniesienia skargi konstytucyjnej. W tym stanie rzeczy, postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów w pkt 1, 3 i 4 skarg konstytucyjnych z art. 21 ust. 1 Konstytucji powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ewentualnie dopuszczalne jest uznanie, że zakwestionowane przez skarżącą przepisy nie są niezgodne z art. 21 ust. 1 Konstytucji, gdyż przepis ten nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w ramach skarg konstytucyjnych.

2.2. Z ostrożności procesowej, Minister Finansów dokonał oceny merytorycznej zakwestionowanych w skargach przepisów.

2.2.1. Minister Finansów wyjaśnił, że nie kwestionuje faktu, iż – w dacie wydania rozporządzenia z 2002 r. – art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy z 1993 r. zawierał upoważnienie wyłącznie do „obniżenia stawek akcyzy”, natomiast art. 37 ust. 2 pkt 2 tej ustawy zawierał upoważnienie wyłącznie do „zwolnienia niektórych wyrobów od akcyzy”. Jednak kompetencji do uregulowania w akcie podustawowym kwestii zawartych w § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. nie można, w ocenie Ministra Finansów, upatrywać wyłącznie w art. 37 ust. 2 pkt 1, a tym bardziej – jak błędnie wywodzi skarżąca – w art. 37 ust. 2 pkt 2 ustawy z 1993 r. W dniu wejścia w życie rozporządzenia z 2002 r., tj. 26 marca 2002 r., regulacje § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. znajdowały umocowanie także w innym upoważnieniu ustawowym wyraźnie powołanym w podstawie prawnej tego rozporządzenia, tj. w art. 32 ust. 5 ustawy z 1993 r. Dlatego też nie można przyjąć, że § 6 ust. 1 pkt 2 i ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. narusza zasadę państwa prawa (art. 2 Konstytucji), czy też zasady określania podatków w drodze ustawowej, wynikające z art. 84 i art. 217 Konstytucji, a także, aby zastosowanie kwestionowanych przepisów rozporządzenia powodowało niedopuszczalną ingerencję w konstytucyjnie chronione prawo własności (art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji) przez nałożenie obowiązku zapłaty podatku akcyzowego na podstawie przepisu rangi niższej niż ustawa, wydanego bez stosownej delegacji ustawowej.

2.2.2. Minister Finansów nie zgodził się ze skarżącą, że § 6 ust. 5 i § 5 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. stanowił podstawę realnego obciążenia podatkiem akcyzowym od oleju opałowego według stawki wyższej, niż stawka akcyzy wynikająca z przepisów ustawy.

Minister Finansów przedstawił wyliczenie, dokonane według metody zastosowanej przez skarżącą, z tą jednak różnicą, że ceny oleju opałowego na cel opałowy zastąpiono najniższymi cenami hurtowymi oleju napędowego. Z przedstawionych wyliczeń wynika, że żadna ze stawek określonych rozporządzeniem z 2002 r. nie przekracza stawek akcyzy z ustawy z 1993 r., obliczonych na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, wskazujących na dopuszczalny poziom obciążenia wyrobu akcyzą.

2.2.3. Minister Finansów, odnosząc się do zarzutu niezgodności § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 Konstytucji nie zgodził się ze skarżącą, że całe ryzyko związane z nadużyciami w obrocie olejami opałowymi przerzucone zostało na sprzedawcę. Zarówno na gruncie kwestionowanego rozporządzenia, jak i ustawy istniały mechanizmy służące ochronie sprzedawcy oleju opałowego. Każdy sprzedawca oleju opałowego miał prawo (obawiając się dokonywania transakcji z kontrahentami, których wiarygodności nie był pewien) dokonać sprzedaży oleju opałowego ze stawką akcyzy, jak dla oleju przeznaczanego do celów innych niż opałowe (art. 35 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 35 ust. 6 pkt 1 lit. a ustawy z 1993 r. i § 5 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r.) oraz obniżyć należny od takiej transakcji podatek akcyzowy o podatek akcyzowy zawarty w cenach ich zakupu od producenta (§ 14 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r.). Ponadto, w świetle art. 35 ust. 1 i 6 ustawy z 1993 r. obowiązek podatkowy w podatku akcyzowym od olejów opałowych, w wypadku ich przeznaczenia na cele inne niż opałowe (także w wypadku zakwestionowania oświadczeń o przeznaczeniu oleju opałowego) dotyczyć mógł, w zależności od okoliczności sprawy, zarówno sprzedawców, jak i nabywców takich wyrobów. Sprzedawca oleju opałowego nie byłby obciążony obowiązkiem zapłaty akcyzy, gdyby wbrew treści złożonego oświadczenia, przeznaczenie oleju opałowego zmienił jego nabywca.

W konkluzji pisemnego stanowiska Minister Finansów stwierdził, że wbrew twierdzeniom skarżącej, § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r., w wypadku zakwestionowania oświadczeń o przeznaczeniu oleju opałowego na cel inny niż opałowy, nie rodzi obowiązku zapłaty akcyzy, wyłącznie po stronie sprzedającego. Obowiązek zapłaty powstaje na podstawie przepisów ustawy, a więc nie dochodzi do naruszenia art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji; w zależności od okoliczności sprawy obowiązek podatkowy może obciążać bądź sprzedawcę, bądź nabywcę, co pozostaje w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

3. Prokurator Generalny w piśmie z 4 kwietnia 2013 r. zajął następujące stanowisko:

1) § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. w związku z art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 oraz w związku z art. 38 ust. 2 pkt 2a i ust. 3 ustawy z 1993 r. jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 84, art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji oraz w związku z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą wyłączności ustawowej dla wyznaczania podmiotów i przedmiotu opodatkowania oraz ustalania stawek podatkowych,

2) § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. jest zgodny z wywiedzioną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z wynikającą z tego przepisu Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej, co w konsekwencji powoduje, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 Konstytucji,

3) w części dotyczącej badania zgodności § 6 ust. 5 i § 5 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji, 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) – ze względu na zbędność wydania wyroku,

4) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Na wstępie pisemnego stanowiska Prokurator Generalny odniósł się do kwestii formalnych związanych z dopuszczalnością rozpoznania skarg konstytucyjnych i przyjął następujące ustalenia.

Po pierwsze, pomimo uchylecia rozporządzenia z 2002 r., nie ma podstaw do umorzenia postępowania w sprawie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. W rozumieniu tego przepisu, przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zakwestionowane przepisy nie utraciły mocy obowiązującej. Zgodnie z regulacją intertemporalną miarodajną dla spraw podatkowych, przepisy te będą miały zastosowanie do stanów faktycznych, jakie zaistniały w okresie ich obowiązywania.

Po drugie, Prokurator Generalny dokonał rekonstrukcji przedmiotu kontroli w zakresie norm powiązanych z zaskarżonymi przepisami rozporządzenia z 2002 r., uwzględniając kontekst normatywny, w którym funkcjonowały zaskarżone przepisy rozporządzenia z 2002 r. oraz powołane przez skarżącą wzorce kontroli. W oparciu o przeprowadzoną analizę przyjął, że przedmiotem oceny w zakresie określonym przez skarżącą w punkcie 1 *petitum* skarg jest § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. w związku z art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4, ale także w związku z art. 38 ust. 2 pkt 2a i ust. 3 ustawy z 1993 r., który nie został wprost wskazany przez skarżącą.

Po trzecie, Prokurator Generalny uznał, że art. 21 ust. 1 Konstytucji rozpatrywany odrębnie – tak, jak domaga się tego skarżąca – nie może być adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności ze względu na jego programowy charakter. Należy więc przyjąć, że postępowanie w zakresie badania zgodności § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. w związku z art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 i art. 38 ust. 2 pkt 2a i ust. 3 ustawy z 1993 r. (pkt 1 *petitum* skarg), a także § 6 ust. 5 tego rozporządzenia (pkt 4 *petitum* skarg) z art. 21 ust. 1 Konstytucji, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Podstawowym wzorcem kontroli pozostają art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 2, art. 84, art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji, traktowane jednak jedynie jako wzorce dookreślające podstawowy wzorzec kontroli.

Po czwarte, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. był już dwukrotnie przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny, w tym w zakończonym wyrokiem z 7 września 2010 r. sprawie o sygn. P 94/08 (OTK ZU nr 7/A/2010, poz. 67). Zdaniem Prokuratora Generalnego, skarżąca podnosi na tle § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. identyczny problem konstytucyjny, jak w sprawie o sygn. P 94/08. Dlatego też postępowanie, w części dotyczącej badania zgodności § 6 ust. 5 i § 5 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. w zakresie, w jakim przepisy te określać mają realnie wyższą stawkę podatku akcyzowego w porównaniu do maksymalnej stawki przewidzianej w art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1993 r., z art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji (pkt 3 *petitum* skarg), podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – ze względu na zbędność wydania wyroku.

Natomiast pozostałe zarzuty (pkt 1 i 4 *petitum* skarg) dotyczące § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. wymagają oceny. Istota zarzutu sprowadza się do zanegowania kompetencji Ministra Finansów do określenia w akcie wykonawczym zasad stosowania ulg i zwolnień, a konkretnie wprowadzenia obowiązku uzyskania przez sprzedawcę oświadczeń nabywców oleju, zgodnych z wymogami określonymi (w wypadku skarżącej) w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r.

3.2. W ocenie Prokuratora Generalnego, uregulowanie w drodze rozporządzenia materii, określonych w art. 37 ust. 2 pkt 2 i art. 38 ust. 2 pkt 2a ustawy z 1993 r., nie narusza zasady wyłączności ustawy w prawie podatkowym, a tym samym zaskarżone przepisy § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. są zgodne z art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji. Podstawowe elementy stosunku podatkowego skarżącej zostały uregulowane na poziomie



ustawy, zaś upoważnienia dla Ministra Finansów, zawarte w art. 37 ust. 2 pkt 2 i art. 38 ust. 2 pkt 2a ustawy z 1993 r., uprawniały ten podmiot do zastosowania szeroko pojętych ulg w podatku akcyzowym w obrocie olejami opałowymi. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się, że wprowadzenie takich ulg w drodze rozporządzenia nie daje podstaw do przyjęcia, iż doszło do przekazania do regulacji w akcie podstawowym materii zastrzeżonej dla ustawy podatkowej, dotyczącej istotnych elementów stosunku podatkowego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, Minister Finansów został również upoważniony do określenia warunków stosowania przewidzianych w rozporządzeniu zwolnień. W wypadku wprowadzenia w akcie wykonawczym regulacji zawierających rozwinięcie unormowań ustawowych, dotyczących zwolnień i ulg podatkowych, normodawcy przysługuje pewna swoboda regulacyjna, oczywiście o ile przyjęte rozwiązania mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego i nie naruszają konstytucyjnych zasad, w oparciu o które zostały sformułowane formalne i materialne ograniczenia dotyczące przepisów podatkowych. Dla rozstrzygnięcia sprawy skarżącej, która – pod warunkiem spełnienia wymogów wynikających z § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. – mogła korzystać ze zwolnienia z obowiązku podatkowego w podatku akcyzowym, istotne znaczenie miały unormowania przewidziane w § 12 ust. 1 pkt 1 tego aktu wykonawczego. Źródłem upoważnienia do wydania rozporządzenia w tym zakresie był art. 38 ust. 2 pkt 2a ustawy z 1993 r., w którym ustawodawca przyznał Ministrowi Finansów uprawnienie do zwolnienia, w drodze rozporządzenia, z obowiązku podatkowego niektórych grup podatników, których obciążenie podatkiem akcyzowym powodowałoby podwójne obciążenie ich tym podatkiem, zagrażałoby ich interesowi lub interesowi publicznemu. Taka konstrukcja upoważnienia do określania zasad zwolnień z obowiązku podatkowego nie narusza zasad wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do spełnienia warunku zamieszczenia wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego, Prokurator Generalny zauważył, że w art. 37 ust. 4 ustawy z 1993 r. zostały zawarte wytyczne do określenia w akcie wykonawczym ulg podatkowych, zaś art. 38 ust. 3 ustawy z 1993 r. zawiera wytyczne, jakimi powinien kierować się Minister Finansów, wydając rozporządzenie dotyczące zwolnienia niektórych grup podatników z obowiązku podatkowego. Za źródło uregulowań, zawartych w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r., może być przyjęty również art. 32 ust. 1 i 5 ustawy z 1993 r., określający podstawowe zasady dokumentowania sprzedaży i zawierający delegację do wydania rozporządzenia, regulującego szczegółowe zasady obowiązujące w tej sferze, a także art. 35 ust. 6 pkt 1 lit. a ustawy z 1993 r., z którego wynika wniosek, że ustawodawca nie wyklucza zwolnienia z opodatkowania, w drodze aktu wykonawczego, sprzedaży oleju opałowego na cele inne niż opałowe. Mając powyższe na uwadze, Prokurator Generalny uznał, że kontrolowane przepisy rozporządzenia z 2002 r. są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny zwrócił ponadto uwagę, że po rozstrzygnięciu Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 94/08, Naczelny Sąd Administracyjny jednolicie przyjmuje tezę o konstytucyjności przepisów rozporządzenia z 2002 r., w tym § 6 ust. 1 i 5 tego rozporządzenia.

Podsumowując analizę stanu normatywnego istniejącego w dniu wydania rozporządzenia z 2002 r., Prokurator Generalny wyraził pogląd, że § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 tego rozporządzenia w związku z art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 oraz w związku z art. 38 ust. 2 pkt 2a i ust. 3 ustawy z 1993 r. jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, art. 84, art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji. Brak jest natomiast podstaw do rozważania kwestii konstytucyjności kompetencji prawotwórczej do wydania i trybu ustanowienia § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. w stanie prawnym obowiązującym od 1 października 2002 r., a tym bardziej brak jest podstaw do rozważania przez Trybunał Konstytucyjny zasadności podnoszonych przez skarżącą wątpliwości co do mocy obowiązującej rozporządzenia z 2002 r. po 30 września 2002 r., gdyż tego rodzaju kwestie należą do sfery stosowania prawa i nie podlegają kognicji Trybunału. Postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.3. Prokurator Generalny, odnosząc się do zarzutu niezgodności § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. w zakresie, w jakim przepis ten obciąża sprzedawcę oleju opałowego negatywnymi skutkami finansowymi nierzetelności oświadczenia o przeznaczeniu oleju opałowego składanego przez podmiot podający się za jego nabywcę, z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 Konstytucji, podkreślił, że ustawodawca, kierując się koniecznością zapewnienia rzetelności i bezpieczeństwa podatkowego obrotu olejami opałowymi, może wprowadzać szczególne obowiązki w tym zakresie. Przewidziane w kwestionowanej regulacji rozwiązanie, pozwalające na kontrolę prawidłowości korzystania przez podatników ze zwolnienia z obowiązku podatkowego w podatku akcyzowym, a tym samym zapobieganie bezpodstawnemu korzystaniu z tegoż zwolnienia, służyło przy tym interesowi publicznemu, rozumianemu jako zapewnienie równowagi budżetowej i należytego stanu finansów publicznych. Przy zachowaniu podstawowego stopnia staranności i ostrożności, wymaganych w obrocie gospodarczym, sprzedawca był w stanie zminimalizować zagrożenia dla własnej sytuacji prawnej, wynikające z przyjętych przez ustawodawcę rygorów obrotu olejami opałowymi. W prawie podatkowym elementy obiektywne (przedmiotowe) dominują nad

stroną subiektywną (podmiotową), np. dobrą wiarą lub zawinieniem. Obowiązek podatkowy ciąży na podatnikach niezależnie od ich wiedzy i przekonania, zaś art. 35 ust. 1 ustawy z 1993 r. nie uzależniał odpowiedzialności podatkowej podmiotów w nim wskazanych od dobrej lub złej wiary (zob. wyrok NSA z 14 kwietnia 2010 r., sygn. akt I GSK 769/09, Lex nr 594596).

W ocenie Prokuratora Generalnego, § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. jest zgodny z wywiezioną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z wynikającą z tego przepisu zasadą sprawiedliwości społecznej, co w konsekwencji powoduje, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 Konstytucji.

Na marginesie Prokurator Generalny dodał, że regulacje przyjęte w ustawie z 1993 r. i rozporządzeniu z 2002 r. nie prowadziły do takiego ukształtowania obowiązku podatkowego w podatku akcyzowym (powstającego w związku z dokonywaniem sprzedaży oleju opałowego), by podatek ten stał się instrumentem konfiskaty mienia, ponieważ podatnik musiał – w najgorszym wypadku – zapłacić jedynie zwykłą stawkę podatku akcyzowego od sprzedawanego przez siebie wyrobu.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot skarg konstytucyjnych – kwestie formalne.

1.1. Przedmiotem rozpoznawanych dwóch skarg konstytucyjnych są te same przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 27, poz. 269, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2002 r.) dotyczące zobowiązań w podatku akcyzowym z tytułu sprzedaży oleju opałowego. Skarżąca, kwestionując poszczególne przepisy, posłużyła się formułą zakresową. Wskazane zakresy obejmują opisowo sformułowane zarzuty skarżącej, a nie normy prawne wyprowadzone z zakwestionowanych przepisów.

Rozporządzenie z 2002 r., w którym zawarte są zakwestionowane przepisy, zostało uchylone 1 stycznia 2004 r. przez § 30 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 221, poz. 2196). Utrata mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu stanowi przesłankę umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Trybunał Konstytucyjny przyjmuje jednak w swoim orzecznictwie, że przesłanka ta występuje wówczas, gdy kwestionowany przepis nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej. W konsekwencji uznaje, że przepis obowiązuje nadal, jeżeli na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne decyzje. Taka sytuacja występuje w niniejszej sprawie. Zobowiązanie podatkowe w podatku akcyzowym powstaje z chwilą zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania (art. 21 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa; Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.). Decyzje w sprawie określenia zobowiązania podatkowego w podatku akcyzowym mają charakter deklaratoryjny, tj. potwierdzają fakt powstania takiego zobowiązania w przeszłości (na tle niniejszej sprawy za określone miesiące 2002 i 2003 roku), na podstawie przepisów obowiązujących w czasie powstania zobowiązania. Wobec powyższych ustaleń, nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania w sprawie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisu.

1.2. Zważywszy na zakres przedmiotowy rozpatrywanych skarg konstytucyjnych, należy zwrócić uwagę, że § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. podlegał już ocenie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 7 września 2010 r., sygn. P 94/08 (OTK ZU nr 7/A/2010, poz. 67) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. jest zgodny z art. 2 oraz z art. 217 w związku z art. 84 Konstytucji.

Wcześniejsze orzeczenie o zgodności z Konstytucją ponownie kwestionowanego przepisu z tymi samymi wzorcami konstytucyjnymi może, ale nie musi skutkować umorzeniem postępowania. To, że określone przepisy stanowiły już przedmiot kontroli z określonymi wzorcami, nie wyklucza ponownego badania tych samych przepisów z tymi samymi wzorcami, jeżeli inicjator kontroli przedstawia nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku (zob. wyrok z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zakres zaskarżenia § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. w niniejszym postępowaniu pokrywa się tylko częściowo z zakresem zaskarżenia w sprawie o sygn. P 94/08, dlatego też stwierdzenie w sprawie o sygn. P 94/08 zgodności § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. z art. 2 oraz art. 217 w związku z art. 84 Konstytucji nie stanowi przeszkody dla ponownego merytorycznego badania § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zachodzą jednak inne okoliczności, uzasadniające umorzenie niniejszego postępowania, związane z niespełnieniem warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej.

## 2. Przedmiot skarg konstytucyjnych i zarzuty.

2.1. Zaskarżone przepisy, tj. § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 oraz § 5 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. określają warunki uprawniające podatnika do skorzystania z preferencyjnej stawki podatku akcyzowego dla oleju opałowego oraz skutek niespełnienia tych warunków (tj. zastosowanie stawki akcyzy w wysokości przewidzianej dla oleju napędowego).

Przedmiotem rozpoznania w niniejszym postępowaniu pozostają przepisy rozporządzenia z 2002 r. w brzmieniu obowiązującym w okresie, za który nastąpił wymiar podatku akcyzowego w sprawie skarżącej (tj. miesiące: kwiecień, maj, lipiec, sierpień, listopad i grudzień 2002 r. oraz miesiące od stycznia do maja 2003 r.). Zgodnie z regułą intertemporalną, miarodajną dla spraw podatkowych, w sprawie skarżącej zostały zastosowane przepisy w brzmieniu wówczas obowiązującym.

Paragraf 6 ust. 1 i 5 rozporządzenia z 2002 r., w czasie, gdy był stosowany w sprawie skarżącej, miał następujące brzmienie:

„1. Podatnik sprzedający wyroby określone w § 4 ust. 1 jest obowiązany w przypadku tej sprzedaży:

1) osobom prawnym, jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej oraz osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą – do uzyskania od nabywcy oświadczenia o przeznaczeniu nabywanych wyrobów, uprawniającym do stosowania stawek wymienionych w poz. 1 pkt 4 załącznika nr 1 do rozporządzenia; oświadczenie może być złożone w wystawianej fakturze VAT, a jeżeli jest składane odrębnie, powinno zawierać dane dotyczące nabywcy, datę złożenia tego oświadczenia oraz powinno być dołączone do kopii faktury VAT,  
(...)

5. W przypadku niezłożenia oświadczeń, o których mowa w ust. 1-3, przepisy § 5 stosuje się odpowiednio”.

Paragraf 5 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r., do którego odsyła § 6 ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. przewidywał (w pierwotnym brzmieniu), że jeżeli wyroby określone w § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2002 r. nie są prawidłowo oznaczone lub nie są zabarwione na czerwono, lub są przeznaczone na inne cele niż opałowe, lub nie spełniają warunków wskazanych w § 4 ust. 4 rozporządzenia, to dla wyrobów wymienionych w poz. 1 pkt 4 załącznika nr 1 do rozporządzenia z 2002 r. (czyli do barwionych i oznaczonych olejów opałowych), stosuje się stawki podatku akcyzowego określone w poz. 1 pkt 2 załącznika nr 1 do rozporządzenia z 2002 r. (zostały tam określone trzy stawki podatku akcyzowego dla olejów napędowych w zależności od zawartości siarki). Z dniem 1 stycznia 2003 r. § 5 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. został zmieniony przez § 1 pkt 5 rozporządzenia z dnia 17 grudnia 2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 216, poz. 1829), co miało znaczenie z uwagi na wymiar zobowiązania w sprawie skarżącej za miesiące styczeń-maj 2003 r. (zmiana polegała na wskazaniu innej pozycji załącznika, określającej rodzaj wyrobów objętych akcyzą oraz innej pozycji, określającej wysokość stawek wymagających zastosowania).

Odpowiednie stosowanie § 5 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. (zgodnie z odesłaniem z § 6 ust. 5) oznaczało, że w razie nieuzyskania przez sprzedającego olej opałowy oświadczenia nabywcy o przeznaczeniu nabywanego wyrobu na cele opałowe, do oleju opałowego stosuje się podstawową stawkę akcyzy przewidzianą dla olejów napędowych. Zgodnie z rozporządzeniem z 2002 r., stawka ta mogła maksymalnie wynosić 1104 zł/1000 l oleju (zob. poz. 1 pkt 2 załącznika nr 1), a po zmianie brzmienia § 5 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r., począwszy od 1 stycznia 2003 r., 1129 zł/1000 l (zob. poz. 11 pkt 5 załącznika nr 1).

2.2. Skarżąca wywiodła w skargach konstytucyjnych, że na podstawie zakwestionowanych przepisów została obciążona obowiązkiem zapłaty podatku akcyzowego od sprzedaży oleju opałowego, za określone miesiące 2002 i 2003 r., według stawki przewidzianej dla oleju napędowego. Stawka ta przewyższała kilkakrotnie stawkę przewidzianą dla oleju opałowego sprzedawanego na cele grzewcze.

W odniesieniu do zakwestionowanych przepisów skarżąca wyodrębniła trzy zarzuty: zarzut ingerencji w prawo własności na podstawie normy aktu podustawowego – wydanego z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, zarzut naruszenia zasady wyłączności ustawowej w sferze podatkowej oraz zarzut naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa przez obarczenie sprzedawcy odpowiedzialnością za nierzetelność nabywcy. Wyodrębnione zarzuty są ściśle ze sobą powiązane i zasadzają się na twierdzeniu, że zakwestionowany § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. w zakresie, w jakim ustala warunki zwolnienia z akcyzy od sprzedaży oleju opałowego (w postaci obowiązku uzyskania oświadczenia nabywcy o przeznaczeniu oleju opałowego) oraz konsekwencje niespełnienia tych warunków, został wydany z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego.

2.3. Zarzuty skarżącej zostały powiązane wyłącznie z przepisem, który przewidywał obowiązek uzyskania oświadczenia nabywcy o przeznaczeniu nabywanego oleju opałowego (§ 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r.) oraz z przepisami, które określały konsekwencje braku takiego oświadczenia (§ 6 ust. 5 i § 5 rozporządzenia).

Zdaniem skarżącej, przepisy te naruszają jej prawa konstytucyjne w ten sposób, że nakładają na nią wymogi nieprzewidziane w ustawie, a wypełnienie niektórych z nich jest niezależne od niej, gdyż nie ma ona możliwości sprawdzenia, czy wymogi te wypełnił nabywca oleju opałowego. Ponadto rozporządzenie wiąże z niewypełnieniem tych wymogów skutek w postaci niemożności skorzystania przez skarżącą ze zwolnienia podatkowego. Zdaniem skarżącej, powyższe zarzuty uzasadniają twierdzenie, w myśl którego zaskarżone przepisy stanowią źródło naruszenia jej konstytucyjnych praw.

### 3. Ustalenia faktyczne.

3.1. Jak wynika z uzasadnień wyroków NSA z 13 października 2010 r. (sygn. akt I GSK 949/09 oraz sygn. akt I GSK 950/09), organy podatkowe zebrały i rozpatrzyły (wyczerpująco) cały materiał dowodowy. Na tej podstawie ustaliły, że wystawiane przez skarżącą faktury, mające potwierdzać zakup oleju opałowego przez wskazane tam firmy, oraz wystawione przez te firmy oświadczenia (stwierdzające, że nabywane wyroby są przeznaczone na cele opałowe), nie odzwierciedlały rzeczywistego obrotu gospodarczego. Z akt sprawy wynika, że firmy (nabywcy oleju) zajmowały się jedynie przyjmowaniem fikcyjnych faktur zakupu oleju opałowego oraz wystawianiem oświadczeń o przeznaczeniu wyrobu na cele opałowe. Dokonanie powyższego ustalenia miało zasadniczy wpływ na określenie sytuacji prawnej skarżącej. Skoro przedstawione faktury nie odzwierciedlały rzeczywistego obrotu gospodarczego, nie mogły stanowić podstawy zwolnienia podatkowego. W trakcie postępowania organy podatkowe nie ustaliły, w jaki sposób nastąpiło rzeczywiste zużycie oleju opałowego. Zdaniem NSA, ustalenie to nie ma znaczenia dla prawidłowości podjętego rozstrzygnięcia. Zdaniem sądu, brak obowiązku ustalania rzeczywistego sposobu dokonywania obrotu olejem opałowym wynika m.in. z normatywnej treści zaskarżonych przepisów rozporządzenia z 2002 r.

Dla rozstrzygnięcia sprawy skarżącej istotne było to, czy wystawiane faktury oraz oświadczenia odzwierciedlały rzeczywisty obrót olejem opałowym pod względem podmiotowo-przedmiotowym, to znaczy, czy podmiot widniejący na fakturze i wystawiający stosowne oświadczenie był rzeczywiście odbiorcą oleju opałowego z przeznaczeniem na cele opałowe oraz czy na wcześniejszym etapie obrotu olejem opałowym nie doszło już do opodatkowania sprzedaży oleju opałowego akcyzą. NSA podkreślił, że art. 35 ust. 1 ustawy z 1993 r. wymienia podmioty, na których ciąży obowiązek podatkowy w podatku akcyzowym, nie hierarchizując ich odpowiedzialności. NSA podkreślił, że konstrukcja art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1993 r. oraz § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z 2002 r., uzależnia zwolnienie podatnika-sprzedawcy towarów akcyzowych z obowiązku podatkowego od wykazania przez tego podatnika faktu uprzedniego zapłacenia podatku w innej fazie obrotu. Skoro skarżąca tego faktu nie wykazała i nie zgłosiła obowiązku podatkowego w podatku akcyzowym, to zasadnie organy podatkowe uznały, że skarżąca podatek powinna uiścić.

3.2. W nawiązaniu do ustaleń faktycznych organów podatkowych i sądów, którymi to ustaleniami Trybunał jest związany, należy przyjąć, że sytuacja prawna skarżącej, w zakresie podnoszonych przez nią zarzutów natury konstytucyjnej, została zdeterminowana regulacjami wynikającymi z art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1993 r. oraz § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z 2002 r., i że to te przepisy stanowiły podstawę prawną „ostatecznego orzeczenia”, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Zakwestionowane przez skarżącą przepisy, w szczególności § 5 ust. 1 oraz § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 rozporządzenia z 2002 r., zostały przywołane jedynie posiłkowo, jako podstawa tezy, że brak prawidłowych oświadczeń, i to zarówno pod względem formalnym, jak i materialnym, powoduje niemożliwym opodatkowanie sprzedawanego oleju preferencyjną stawką akcyzy. NSA stwierdził przy tym jednoznacznie: „(...) w rozpoznawanej sprawie oświadczenia pochodziły od podmiotów, które nie prowadziły faktycznie żadnej działalności gospodarczej i nie posiadały infrastruktury technicznej w postaci pojazdów czy magazynów umożliwiających przechowywanie nabytego oleju opałowego”. Nie następował zatem faktyczny obrót towarami, który mógłby stać się podstawą zwolnienia podatkowego. A zatem to nie brak (nieprawidłowość) oświadczeń był powodem ustalenia obowiązku skarżącej w podatku akcyzowym, ale brak rzeczywistego obrotu olejem opałowym. Jeżeli skarżąca nie dokonała obrotu paliwami w sposób wskazany w przedłożonych fakturach, to bezprzedmiotowe jest rozważanie, czy adresowane do niej wymogi dotyczące oświadczeń o tym obrocie są zgodne z Konstytucją.

#### 4. Warunki rozpoznania skargi konstytucyjnej.

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

4.2. Skarga konstytucyjna, jako instrument ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek musi spełniać przesłanki określone w Konstytucji (art. 79 ust. 1 Konstytucji) oraz w ustawie o TK. Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o TK w skardze należy: po pierwsze, wskazać przepis, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego, i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; po drugie, konieczne jest wskazanie, jakie konstytucyjne wolności i prawa, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; po trzecie, niezbędne jest uzasadnienie skargi, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego.

Warunki wskazane w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK wymagały uprawdopodobnienia przez skarżącą, że zakwestionowane przepisy, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącej, stanowią źródło naruszenia jej praw konstytucyjnych.

Zarzut niezgodności z Konstytucją ustawy bądź innego aktu normatywnego, stanowiącego podstawę ostatecznego orzeczenia musi dotyczyć tych przepisów, które ukształtowały sytuację prawną skarżącego. Formułując zarzut, skarżący musi zatem wykazać nie tylko, że jest podmiotem konkretnej konstytucyjnej wolności lub prawa. Cięży na nim obowiązek uprawdopodobnienia, że ta wolność lub prawo zostały faktycznie naruszone, a naruszenie to wynika z treści kwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował jego sytuację prawną. Dopiero kumulatywne spełnienie tak rozumianych przesłanek warunkuje możliwość skutecznego wniesienia, a następnie merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej przez Trybunał. Niedochowanie wskazanych wymogów prowadziłoby do sytuacji, w której skarga konstytucyjna, zamiast środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego, stałaby się swoistą formą *actio popularis*, zbliżoną w swej istocie do wniosku w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm (zob. postanowienie TK z 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127).

4.3. Skarżąca powiązała ściśle zarzut ingerencji w prawo własności (art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji) z zarzutem naruszenia zasady wyłączności ustawowej w sferze podatkowej oraz z zarzutem naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, przez obarczenie sprzedawcy oleju opałowego obowiązkiem sprawdzania prawdziwości oświadczenia nabywcy, a także odpowiedzialnością za nierzetelność nabywcy, wskazując jako przedmiot zaskarżenia § 5 oraz § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 rozporządzenia z 2002 r. Tymczasem, jak wynika z ustaleń faktycznych, podstawą określenia sytuacji prawnej skarżącej (stwierdzenie obowiązku podatkowego) było ustalenie, że skarżąca nie dokonała rzeczywistego obrotu olejem opałowym, który to obrót mógłby stać się podstawą przyznania jej zwolnienia podatkowego (art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1993 r. oraz § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z 2002 r.). Skarżąca, nie dostrzegając różnicy między przepisami, które bezpośrednio kształtują jej sytuację prawną a przepisami, które miały uboczne znaczenie, nie zdołała wykazać, że to zakwestionowane przepisy stanowiły źródło ewentualnego naruszenia przepisów Konstytucji.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101, do zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów wykazujących podwójną kwalifikację. „Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany nie tylko do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego

wykazują taką kwalifikację, ale również do sprecyzowania konstytucyjnego wzorca ich kontroli, a więc wskazania, jakie konstytucyjne wolności i w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone przez zaskarżone unormowanie (art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK). Nie ulega wątpliwości, że stwierdzenie – koniecznego w świetle przesłanek skargi konstytucyjnej – związku pomiędzy kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem wiąże skarżący zarzut naruszenia jego praw, opierać się musi na analizie rozstrzygnięć sądowych lub administracyjnych wskazywanych przez skarżącego”. Trybunał podkreślił przy tym, że powołanie przez sąd lub organ administracji publicznej w sentencji bądź też w uzasadnieniu konkretnej decyzji procesowej określonych przepisów nie przesądza jeszcze samo przez się stwierdzenia, że przepisy te należy uznać za podstawę prawną wydanego rozstrzygnięcia. Trybunał Konstytucyjny jest każdorazowo zobligowany do ustalenia, czy w świetle zarzutów skargi konstytucyjnej kwestionowany akt normatywny w istocie stanowił podstawę orzeczenia, w związku z którym podmiot wnoszący skargę powołuje się na ochronę swoich konstytucyjnych wolności lub praw.

Na tle rozpatrywanych skarg konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny nie dostrzegł takiego związku. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ustalenia faktyczne i prawne podjęte przez organy podatkowe i sądy w sprawach będących podstawą skargi konstytucyjnej dowodzą, że o sytuacji prawnej skarżącej nie przesądziły przepisy zakwestionowane w *petitum* skarg konstytucyjnych. Z uzasadnienia wyroków NSA z 13 października 2010 r. wynika jednoznacznie, że niemożność skorzystania ze zwolnienia podatkowego wynika wprost z art. 35 ust. 1 ustawy z 1993 r. i § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z 2002 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał jedynie posiłkowo na zaskarżony przez skarżącą § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 rozporządzenia z 2002 r., rozpatrywany w związku z art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 ustawy z 1993 r. Przepisy te zostały przywołane głównie dla uzasadnienia tezy, w myśl której samo ustalenie – na podstawie przedłożonych faktur – braku rzeczywistego obrotu paliwami jest wystraszające dla odmowy zwolnienia podatkowego. Sąd uznał, że nie było zatem konieczne prowadzenie przez organy podatkowe dalszych ustaleń, mających na celu wykazanie, kto był nabywcą oleju opałowego.

Trybunał Konstytucyjny, przyjmując za podstawę powyższe ustalenia, stwierdził, że zaskarżone przez skarżącą przepisy nie stanowiły źródła naruszenia jej konstytucyjnych praw wskazanych w skargach konstytucyjnych: prawa własności w związku z zasadą wyłączności ustawy oraz prawa własności w związku z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Skarżąca nie może przedmiotem skargi konstytucyjnej czynić zaskarżonych przepisów w zakresie wymogów, od których uzależnione jest zwolnienie podatkowe, w sytuacji, gdy nie dokonała obrotu paliwami mogącego stanowić podstawę takiego zwolnienia.

Skarżąca nie uprawdopodobniła tym samym sposobu naruszenia swych praw w rozumieniu art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. W związku z tym postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

**SKOROWIDZ ORZECZEŃ WEDŁUG SYGNATUR**

sygn.		poz.	str.
K 5/13	– wyrok z dnia 12 grudnia 2013 r.,	137	1812
K 16/13	– wyrok z dnia 10 grudnia 2013 r.,	135	1782
K 27/13	– wyrok z dnia 5 grudnia 2013 r.,	134	1765
P 16/10	– postanowienie z dnia 11 grudnia 2013 r.,	141	1852
P 23/11	– postanowienie z dnia 11 grudnia 2013 r.,	142	1856
P 40/12	– wyrok z dnia 3 grudnia 2013 r.,	133	1749
P 43/12	– wyrok z dnia 18 grudnia 2013 r.,	139	1836
P 38/13	– postanowienie z dnia 4 grudnia 2013 r.,	140	1850
SK 29/12	– wyrok z dnia 17 grudnia 2013 r.,	138	1825
SK 43/12	– postanowienie z dnia 17 grudnia 2013 r.,	143	1861
SK 59/12	– postanowienie z dnia 17 grudnia 2013 r.,	144	1870
U 5/13	– wyrok z dnia 10 grudnia 2013 r.,	136	1799

**SKOROWIDZ AKTÓW NORMATYWNYCH****I**

**KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ** z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 946):

**art. 2** – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133), w. 5.12.2013, K 27/13 (poz. 134), w. 12.12.2013, K 5/13 (poz. 137), w. 18.12.2013, P 43/12 (poz. 139), p. 11.12.2013, P 16/10 (poz. 141), p. 11.12.2013, P 23/11 (poz. 142), p. 17.12.2013, SK 43/12 (poz. 143), p. 17.12.2013, SK 59/12 (poz. 144)

**art. 7** – w. 18.12.2013, P 43/12 (poz. 139)

**art. 10 ust. 2** – p. 4.12.2013, P 38/13 (poz. 140)

**art. 18** – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133)

**art. 21 ust. 1** – p. 17.12.2013, SK 59/12 (poz. 144)

**art. 22** – p. 17.12.2013, SK 43/12 (poz. 143)

**art. 30** – w. 10.12.2013, U 5/13 (poz. 136)

**art. 31 ust. 3** – w. 10.12.2013, U 5/13 (poz. 136), w. 12.12.2013, K 5/13 (poz. 137), w. 18.12.2013, P 43/12 (poz. 139), p. 17.12.2013, SK 43/12 (poz. 143)

**art. 32** – w. 17.12.2013, SK 29/12 (poz. 138)

**art. 32 ust. 1** – p. 11.12.2013, P 16/10 (poz. 141)

**art. 32 ust. 1 i 2** – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133)

**art. 45 ust. 1** – p. 17.12.2013, SK 43/12 (poz. 143)

**art. 60** – w. 10.12.2013, U 5/13 (poz. 136)

**art. 64** – w. 12.12.2013, K 5/13 (poz. 137)

**art. 64 ust. 1 i 2** – w. 17.12.2013, SK 29/12 (poz. 138)

**art. 64 ust. 1 i 3** – p. 17.12.2013, SK 59/12 (poz. 144)

**art. 64 ust. 2** – p. 17.12.2013, SK 43/12 (poz. 143)

**art. 64 ust. 2 i 3** – w. 18.12.2013, P 43/12 (poz. 139)

**art. 65** – w. 12.12.2013, K 5/13 (poz. 137)

**art. 67 ust. 1** – w. 17.12.2013, SK 29/12 (poz. 138)

**art. 70 ust. 3** – w. 10.12.2013, K 16/13 (poz. 135)

**art. 73** – w. 10.12.2013, K 16/13 (poz. 135)

**art. 77 ust. 2** – p. 17.12.2013, SK 43/12 (poz. 143)

**art. 78** – w. 18.12.2013, P 43/12 (poz. 139), p. 17.12.2013, SK 43/12 (poz. 143)

**art. 79 ust. 1** – w. 17.12.2013, SK 29/12 (poz. 138), p. 17.12.2013, SK 43/12 (poz. 143)

**art. 84** – p. 17.12.2013, SK 59/12 (poz. 144)

**art. 92 ust. 1** – w. 10.12.2013, K 16/13 (poz. 135), p. 17.12.2013, SK 59/12 (poz. 144)

**art. 110 ust. 3** – p. 4.12.2013, P 38/13 (poz. 140)

**art. 112** – p. 4.12.2013, P 38/13 (poz. 140)

**art. 123 ust. 1 i 2** – p. 4.12.2013, P 38/13 (poz. 140)

**art. 146 ust. 4 pkt 1** – w. 10.12.2013, K 16/13 (poz. 135)

**art. 183 ust. 2** – p. 4.12.2013, P 38/13 (poz. 140)

**art. 186 ust. 1** – p. 4.12.2013, P 38/13 (poz. 140)

**art. 187 ust. 4** – p. 4.12.2013, P 38/13 (poz. 140)

**art. 190** – w. 10.12.2013, K 16/13 (poz. 135)

**art. 190 ust. 4** – w. 5.12.2013, K 27/13 (poz. 134)

**art. 191 ust. 1** – w. 5.12.2013, K 27/13 (poz. 134)

**art. 193** – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133), p. 11.12.2013, P 16/10 (poz. 141), p. 11.12.2013, P 23/11 (poz. 142)

**art. 217** – p. 17.12.2013, SK 59/12 (poz. 144)



II

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

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

**art. 3** – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133), p. 11.12.2013, P 16/10 (poz. 141)

**art. 32** – w. 18.12.2013, P 43/12 (poz. 139), p. 11.12.2013, P 23/11 (poz. 142)

**art. 32 ust. 1** – w. 12.12.2013, K 5/13 (poz. 137)

**art. 39 ust. 1 pkt 1** – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133), w. 10.12.2013, K 16/13 (poz. 135), w. 12.12.2013, K 5/13 (poz. 137), w. 17.12.2013, SK 29/12 (poz. 138), w. 18.12.2013, P 43/12 (poz. 139), p. 4.12.2013, P 38/13 (poz. 140), p. 11.12.2013, P 16/10 (poz. 141), p. 11.12.2013, P 23/11 (poz. 142), p. 17.12.2013, SK 43/12 (poz. 143), p. 17.12.2013, SK 59/12 (poz. 144)

**art. 39 ust. 1 pkt 3** – w. 17.12.2013, SK 29/12 (poz. 138), p. 11.12.2013, P 16/10 (poz. 141), p. 17.12.2013, SK 43/12 (poz. 143), p. 17.12.2013, SK 59/12 (poz. 144)

**art. 47 ust. 1 pkt 1** – w. 17.12.2013, SK 29/12 (poz. 138), p. 17.12.2013, SK 43/12 (poz. 143)

**art. 47 ust. 1 pkt 2** – p. 17.12.2013, SK 59/12 (poz. 144)

**art. 66** – w. 12.12.2013, K 5/13 (poz. 137)

III

**INNE AKTY NORMATYWNE**

USTAWA z dnia 25 lutego 1964 r. – **Kodeks rodzinny i opiekuńczy** (Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.):  
**ogólnie** – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133)

USTAWA z dnia 17 listopada 1964 r. – **Kodeks postępowania cywilnego** (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.):

**art. 1** – p. 17.12.2013, SK 43/12 (poz. 143)

**art. 2 § 1** – p. 17.12.2013, SK 43/12 (poz. 143)

USTAWA z dnia 20 maja 1971 r. – **Kodeks wykroczeń** (Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756, ze zm.):

**art. 10 § 1** – p. 11.12.2013, P 23/11 (poz. 142)

**art. 20 § 2** – p. 11.12.2013, P 16/10 (poz. 141)

**art. 21 § 1** – p. 11.12.2013, P 16/10 (poz. 141)

**art. 25 § 1 i 2** – p. 11.12.2013, P 16/10 (poz. 141)

**art. 45 § 1** – p. 11.12.2013, P 23/11 (poz. 142)

**art. 86 § 1** – p. 11.12.2013, P 23/11 (poz. 142)

USTAWA z dnia 6 kwietnia 1990 r. o **Policji** (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, ze zm.):

**art. 5 ust. 2** – w. 10.12.2013, U 5/13 (poz. 136)

**art. 25 ust. 1** – w. 10.12.2013, U 5/13 (poz. 136)

USTAWA z dnia 12 września 1990 r. o **szkolnictwie wyższym** (Dz. U. Nr 65, poz. 385, ze zm.):

**art. 24 ust. 1 pkt 1** – w. 10.12.2013, K 16/13 (poz. 135)

USTAWA z dnia 29 listopada 1990 r. o **pomocy społecznej** (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, ze zm.):

**art. 27** – w. 5.12.2013, K 27/13 (poz. 134)

USTAWA z dnia 24 sierpnia 1991 r. o **Państwowej Straży Pożarnej** (Dz. U. z 2013 r. poz. 1340, ze zm.):

**art. 1 ust. 3** – w. 10.12.2013, U 5/13 (poz. 136)

**art. 28** – w. 10.12.2013, U 5/13 (poz. 136)

USTAWA z dnia 8 stycznia 1993 r. **o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym** (Dz. U. Nr 11, poz. 50, ze zm.):

**art. 37 ust. 1 pkt 2** – p. 17.12.2013, SK 59/12 (poz. 144)

**art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 4** – p. 17.12.2013, SK 59/12 (poz. 144)

USTAWA z dnia 4 lutego 1994 r. **o prawie autorskim i prawach pokrewnych** (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, ze zm.):

**art. 21<sup>1</sup> ust. 1** – p. 17.12.2013, SK 43/12 (poz. 143)

**art. 108 ust. 5 i 7** – p. 17.12.2013, SK 43/12 (poz. 143)

USTAWA z dnia 18 lutego 1994 r. **o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin** (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.):

**art. 6** – w. 17.12.2013, SK 29/12 (poz. 138)

USTAWA z dnia 20 czerwca 1997 r. – **Prawo o ruchu drogowym** (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.):

**art. 150** – w. 12.12.2013, K 5/13 (poz. 137)

USTAWA z dnia 17 grudnia 1998 r. **o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych** (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.):

**art. 1 ust. 2 pkt 2** – w. 17.12.2013, SK 29/12 (poz. 138)

**art. 1 ust. 3** – w. 17.12.2013, SK 29/12 (poz. 138)

**art. 2** – w. 17.12.2013, SK 29/12 (poz. 138)

**art. 2 pkt 1** – w. 17.12.2013, SK 29/12 (poz. 138)

**art. 160 pkt 1** – w. 17.12.2013, SK 29/12 (poz. 138)

USTAWA z dnia 21 maja 1999 r. **o broni i amunicji** (Dz. U. z 2004 r. Nr 52, poz. 525, ze zm.):

**art. 15 ust. 1 pkt 6** – w. 18.12.2013, P 43/12 (poz. 139)

**art. 18 ust. 1 pkt 2** – w. 18.12.2013, P 43/12 (poz. 139)

**art. 19 ust. 1a** – w. 18.12.2013, P 43/12 (poz. 139)

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** – p. 11.12.2013, P 23/11 (poz. 142)

**art. 62 § 2 i 3** – p. 11.12.2013, P 23/11 (poz. 142)

USTAWA z dnia 30 sierpnia 2002 r. – **Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi** (Dz. U. z 2012 r. poz. 270):

**art. 15 § 1 pkt 3** – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133)

**art. 264 § 1 i 2** – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133)

USTAWA z dnia 23 lipca 2003 r. **o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 166, poz. 1609, ze zm.):

**ogólnie** – w. 17.12.2013, SK 29/12 (poz. 138)

USTAWA z dnia 28 listopada 2003 r. **o świadczeniach rodzinnych** (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.):

**ogólnie** – w. 5.12.2013, K 27/13 (poz. 134)

**art. 5 ust. 2** – w. 5.12.2013, K 27/13 (poz. 134)

**art. 16a ust. 3** – w. 5.12.2013, K 27/13 (poz. 134)

**art. 17 ust. 1** – w. 5.12.2013, K 27/13 (poz. 134)

**art. 24 ust. 1 i 4** – w. 5.12.2013, K 27/13 (poz. 134)

**art. 58 ust. 1** – w. 5.12.2013, K 27/13 (poz. 134)

USTAWA z dnia 18 grudnia 2003 r. **o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności** (Dz. U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76, ze zm.):

- art. 4 – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133)
- art. 8 – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133)
- art. 12 ust. 1, 4 – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133)

USTAWA z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182, ze zm.):  
ogólnie – w. 5.12.2013, K 27/13 (poz. 134)

USTAWA z dnia 16 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 191, poz. 1954):  
art. 6 – w. 17.12.2013, SK 29/12 (poz. 138)

USTAWA z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.):  
art. 92 ust. 1 – w. 10.12.2013, K 16/13 (poz. 135)  
art. 94 ust. 5 – w. 10.12.2013, K 16/13 (poz. 135)  
art. 95 ust. 1 – w. 10.12.2013, K 16/13 (poz. 135)  
art. 96 – w. 10.12.2013, K 16/13 (poz. 135)

USTAWA z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1164, ze zm.):  
art. 7 ust. 1 pkt 3 – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133)  
art. 7 ust. 2 – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133)

USTAWA z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. z 2013 r. poz. 173):  
art. 5 – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133)  
art. 10 ust. 1 pkt 1 – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133)

USTAWA z dnia 8 lipca 2010 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 152, poz. 1016):  
ogólnie – p. 17.12.2013, SK 43/12 (poz. 143)

USTAWA z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151, ze zm.):  
art. 75 – w. 12.12.2013, K 5/13 (poz. 137)  
art. 76 – w. 12.12.2013, K 5/13 (poz. 137)  
art. 124 – w. 12.12.2013, K 5/13 (poz. 137)

USTAWA z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707):  
art. 22 – p. 4.12.2013, P 38/13 (poz. 140)

USTAWA z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1548):  
art. 1 pkt 4 i 5 – w. 5.12.2013, K 27/13 (poz. 134)  
art. 11 ust. 1 i 3 – w. 5.12.2013, K 27/13 (poz. 134)

MIĘDZYNARODOWY Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167):  
art. 14 ust. 7 – p. 11.12.2013, P 23/11 (poz. 142)

PROTOKÓŁ nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364):  
art. 4 ust. 1 – p. 11.12.2013, P 23/11 (poz. 142)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lipca 1991 r. w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 79, poz. 349, ze zm.):

§ 11 – w. 10.12.2013, U 5/13 (poz. 136)

§ 13 ust. 1 – w. 10.12.2013, U 5/13 (poz. 136)

załącznik nr 2:

§ 44 pkt 6 – w. 10.12.2013, U 5/13 (poz. 136)

§ 57 pkt 5 – w. 10.12.2013, U 5/13 (poz. 136)

załącznik nr 3:

§ 44 pkt 6 – w. 10.12.2013, U 5/13 (poz. 136)

§ 57 pkt 4 i 5 – w. 10.12.2013, U 5/13 (poz. 136)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 27, poz. 269, ze zm.):

§ 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 – p. 17.12.2013, SK 59/12 (poz. 144)

§ 5 pkt 1 – p. 17.12.2013, SK 59/12 (poz. 144)

§ 6 ust. 5 – p. 17.12.2013, SK 59/12 (poz. 144)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 stycznia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2013 r. poz. 162):

§ 3 pkt 1 – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 lipca 2011 r. w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych oraz jednostek naukowych na pomoc materialną dla studentów i doktorantów (Dz. U. Nr 160, poz. 957):

ogólnie – w. 10.12.2013, K 16/13 (poz. 135)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 21 października 2011 r. w sprawie sposobu podziału dotacji i trybu przekazywania podmiotowej dotacji na dofinansowanie zadań projakościowych z budżetu państwa (Dz. U. Nr 251, poz. 1508, ze zm.):

ogólnie – w. 10.12.2013, K 16/13 (poz. 135)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 lutego 2012 r. w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 202, ze zm.):

ogólnie – w. 10.12.2013, K 16/13 (poz. 135)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2013 r. poz. 361):

§ 2 pkt 1 – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133)

#### IV

#### PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

ROZPORZĄDZENIE Rady (EWG) nr 3508/1992 z dnia 27 listopada 1992 r. ustanawiające zintegrowany system zarządzania i kontroli pewnych systemów pomocy Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 355 z 5.12.1992, s.1:

ogólnie – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133)

art. 7 – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133)

ROZPORZĄDZENIE Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 dnia września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz. Urz. UE L 270 z 21.10.2003, s. 1:

ogólnie – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133)

ROZPORZĄDZENIE Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. **ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej** i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz. Urz. UE L 30 z 31.01.2009:

**ogólnie** – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133)

**art. 2 lit. a i b** – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133)

**art. 14** – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133)

**art. 15 ust. 1** – w. 3.12.2013, P 40/12 (poz. 133)

*Opracowanie:  
Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego*

## SKOROWIDZ RZECZOWY

### **Autorskie prawo:**

- Komisja Prawa Autorskiego:
  - rozstrzygnięcie: p. 17.12.2013, sygn. SK 43/12, poz. 143

### **Broń i amunicja:**

- odebranie: w. 18.12.2013, sygn. P 43/12, poz. 139
- prawo posiadania: w. 18.12.2013, sygn. P 43/12, poz. 139

### **Emerytury i renty:**

- świadczenia emerytalno-rentowe:
  - waloryzacja: w. 17.12.2013, sygn. SK 29/12, poz. 138

### **Godność człowieka:**

- naruszenie godności:
  - bezwzględny zakaz: w. 10.12.2013, sygn. U 5/13, poz. 136

### **Intertemporalne prawo:**

- zakres zastosowania przepisów intertemporalnych: w. 5.12.2013, sygn. K 27/13, poz. 134
- zasady kierunkowe: w. 5.12.2013, sygn. K 27/13, poz. 134
  - swoboda ustawodawcy: w. 5.12.2013, sygn. K 27/13, poz. 134

### **Małżeństwa, rodzicielstwa i macierzyństwa ochrony zasada (art. 18):**

- jako (związkowy) wzorzec kontroli: w. 3.12.2013, sygn. P 40/12, poz. 133

### **Małżeństwo:**

- ustrój majątkowy:
  - rozdzielnosc majątkowa: w. 3.12.2013, sygn. P 40/12, poz. 133

### **Policja:**

- zdolność psychofizyczna do służby: w. 10.12.2013, sygn. U 5/13, poz. 136
  - przewlekłe zapalenie wątroby: w. 10.12.2013, sygn. U 5/13, poz. 136
  - nosicielstwo wirusa HIV lub zachorowanie na AIDS: w. 10.12.2013, sygn. U 5/13, poz. 136

### **Pomoc społeczna:**

- świadczenie pielęgnacyjne: w. 5.12.2013, sygn. K 27/13, poz. 134

### **Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym:**

- oczywista bezzasadność zarzutów lub powołanego wzorca kontroli: p. 17.12.2013, sygn. SK 43/12, poz. 143
- skutki orzeczeń:
  - wpływ zasady związania granicami pytania prawnego, wniosku lub skargi konstytucyjnej na skutki orzeczenia: w. 5.12.2013, sygn. K 27/13, poz. 134
- wyrok zakresowy: w. 10.12.2013, sygn. K 16/13, poz. 135

### **Praw nabytych ochrona zasada:** w. 5.12.2013, sygn. K 27/13, poz. 134

- zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw: w. 5.12.2013, sygn. K 27/13, poz. 134

### **Prawo do nauki [art. 70 Konstytucji]:**

- ustawowej regulacji warunków udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych zasada: w. 10.12.2013, sygn. K 16/13, poz. 135
  - zasady wydawania rozporządzeń (art. 92 ust. 1 Konstytucji): w. 10.12.2013, sygn. K 16/13, poz. 135

**Pytanie prawne:**

- przesłanki dopuszczalności:
  - związek między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sądowym w konkretnej sprawie (przesłanka funkcjonalna): p. 11.12.2013, sygn. P 16/10, poz. 141; p. 11.12.2013, sygn. P 23/11, poz. 142

**Rolnik:**

- ewidencja producentów rolnych: w. 3.12.2013, sygn. P 40/12, poz. 133

**Równość zasada:**

- wspólna cecha istotna (relewantna): w. 3.12.2013, sygn. P 40/12, poz. 133

**Skarga konstytucyjna:**

- obowiązek skarżącego wskazania w jaki sposób został on osobiście i bezpośrednio naruszony w jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji: p. 17.12.2013, sygn. SK 59/12, poz. 144
- wymóg wyczerpania drogi prawnej i uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia: p. 17.12.2013, sygn. SK 43/12, poz. 143

**Służba publiczna:**

- prawo dostępu na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji): w. 10.12.2013, sygn. U 5/13, poz. 136

**Służby mundurowe:**

- zaopatrzenie emerytalne: w. 17.12.2013, sygn. SK 29/12, poz. 138
  - waloryzacja świadczeń: w. 17.12.2013, sygn. SK 29/12, poz. 138

**Straż pożarna:**

- zdolność psychofizyczna do służby: w. 10.12.2013, sygn. U 5/13, poz. 136
  - przewlekłe zapalenie wątroby
  - nosicielstwo wirusa HIV lub zachorowanie na AIDS: w. 10.12.2013, sygn. U 5/13, poz. 136

**Szkolnictwo wyższe i nauka:**

- finansowanie uczelni niepaństwowych (niepublicznych): w. 10.12.2013, sygn. K 16/13, poz. 135
- status prawny uczelni państwowych i niepaństwowych: w. 10.12.2013, sygn. K 16/13, poz. 135

**Transport i komunikacja:**

- transport drogowy:
  - uprawnienia do kierowania pojazdem (prawo jazdy): w. 12.12.2013, sygn. K 5/13, poz. 137

**Trybunał Konstytucyjny:**

- brak kompetencji do kontroli poziomej (horyzontalnej) zgodności norm: w. 3.12.2013, sygn. P 40/12, poz. 133
- wznowienie postępowania na podstawie orzeczenia TK: w. 5.12.2013, sygn. K 27/13, poz. 134

**Własność i inne prawa majątkowe:**

- ograniczanie prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji): w. 18.12.2013, sygn. P 43/12, poz. 139

**Zaufania do państwa i prawa zasada [„zasada lojalności”]:**

- zmiana praw i obowiązków na niekorzyść:
  - stosowanie przepisów przejściowych: w. 5.12.2013, sygn. K 27/13, poz. 134

*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