



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

---

Seria A

Warszawa, dnia 30 listopada 2013 r.

Nr 8 (166)

---

## TREŚĆ

poz.

str.

### WYROKI I POSTANOWIENIA

120 – wyrok z dnia 5 listopada 2013 r.,	sygn. K 40/12 .....	1527
121 – wyrok z dnia 7 listopada 2013 r.,	sygn. K 31/12 .....	1545
122 – wyrok z dnia 13 listopada 2013 r.,	sygn. P 25/12 .....	1630
123 – wyrok z dnia 26 listopada 2013 r.,	sygn. P 33/12 .....	1648
124 – wyrok z dnia 26 listopada 2013 r.,	sygn. SK 33/12.....	1661
125 – wyrok z dnia 28 listopada 2013 r.,	sygn. K 17/12 .....	1672
126 – postanowienie z dnia 5 listopada 2013 r.,	sygn. SK 6/10.....	1709
127 – postanowienie z dnia 5 listopada 2013 r.,	sygn. SK 15/12.....	1713
128 – postanowienie z dnia 5 listopada 2013 r.,	sygn. SK 15/12.....	1719
129 – postanowienie z dnia 6 listopada 2013 r.,	sygn. P 24/13 .....	1720
130 – postanowienie z dnia 7 listopada 2013 r.,	sygn. K 3/12 .....	1726
131 – postanowienie z dnia 12 listopada 2013 r.,	sygn. P 23/13 .....	1729
132 – postanowienie z dnia 13 listopada 2013 r.,	sygn. U 6/12 .....	1733

### Skorowidze:

– orzeczeń według sygnatur .....	1736
– aktów normatywnych.....	1737
– rzeczowy .....	1744

---



120

**WYROK**  
z dnia 5 listopada 2013 r.  
**Sygn. akt K 40/12\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

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

protokolant: Krzysztof Zalecki,

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

- 1) art. 184 ust. 4 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza prawo studentów studiujących równocześnie na kilku kierunkach studiów do otrzymywania stypendium rektora dla najlepszych studentów i stypendium ministra za osiągnięcia w nauce, na więcej niż jednym kierunku studiów,
  - 2) art. 184 ust. 5 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym w zakresie, w jakim wyłącza prawo tych studentów, którzy uprzednio nie korzystali ze stypendium dla najlepszych studentów do stypendium, o którym mowa w art. 173 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym,
  - 3) art. 184 ust. 5 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym w zakresie, w jakim wyłącza prawo studentów do stypendium, o którym mowa w art. 173 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym
- z art. 32 w związku z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji,

o r z e k a:

**1. Art. 184 ust. 4 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 wyłącza prawo studentów studiujących równocześnie na kilku kierunkach studiów do otrzymywania stypendiów, o których mowa w art. 173 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 184 ust. 5 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym w zakresie, w jakim wyłącza prawo studentów kontynuujących naukę na drugim kierunku po ukończeniu jednego kierunku studiów do otrzymywania stypendiów, o których mowa w art. 173 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji.**

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

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

\* Sentencja została ogłoszona dnia 4 grudnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1432.

## UZASADNIENIE

## I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 4 października 2012 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 184 ust. 4 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.; dalej: u.p.s.w.) w zakresie, w jakim wyłącza prawo studentów studiujących równocześnie na kilku kierunkach studiów do otrzymywania stypendium rektora dla najlepszych studentów i stypendium ministra za osiągnięcia w nauce, na więcej niż jednym kierunku studiów,

2) art. 184 ust. 5 u.p.s.w. w zakresie, w jakim wyłącza prawo tych studentów, którzy uprzednio nie korzystali ze stypendium dla najlepszych studentów do stypendium, o którym mowa w art. 173 ust. 1 pkt 3 u.p.s.w.

– z art. 32 w związku z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji.

W świetle zaskarżonych przepisów student studiujący na kilku kierunkach studiów, może uzyskać pomoc stypendialną tylko na jednym kierunku (art. 184 ust. 4), zaś studentowi, który po ukończeniu jednego kierunku studiów kontynuuje naukę na drugim kierunku, stypendium nie przysługuje (art. 184 ust. 4 i 5 u.p.s.w.).

1.1. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, rozwiązanie, wprowadzone na mocy 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, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca z 2011 r.), obowiązujące od 1 października 2011 r., budzi wątpliwości z punktu widzenia, wyrażonej w art. 32 Konstytucji, zasady równości wobec prawa.

Zakwestionowane przepisy regulują sytuację dwóch kategorii studentów. Pierwszą tworzą studenci, którzy równolegle studiują co najmniej dwa kierunki (art. 184 ust. 4 u.p.s.w.). Osiągając wysoką średnią ocen, mogą otrzymać stypendium tylko na jednym ze studiowanych kierunków. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w ramach tej kategorii dochodzi do nierównego traktowania tych studentów, którzy uzyskują dobre wyniki w nauce na więcej niż jednym kierunku, i tych, którzy osiągają takie wyniki tylko na jednym ze studiowanych – co najmniej dwóch – kierunków.

Drugą kategorię tworzą studenci, którzy po ukończeniu jednego kierunku studiów, kontynuują naukę na drugim kierunku (art. 184 ust. 5 u.p.s.w.) i nie uzyskują prawa do stypendium rektora dla najlepszych studentów, mimo że nie korzystali wcześniej z tej formy pomocy stypendialnej.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, celem pomocy materialnej w postaci stypendium dla najlepszych studentów jest finansowe nagradzanie ponadprzeciętnych osiągnięć edukacyjnych tych studentów oraz motywacja do nauki, niezależnie od tego, na ilu kierunkach student studiuje. Status studenta i osiąganie wyróżniających się wyników w nauce, uprawniających do dwóch rodzajów stypendium naukowego to cechy relewantne, które powinny stanowić kryterium różnicowania. Cechami tymi charakteryzują się zarówno ci studenci, którzy studiują równocześnie na więcej niż jednym kierunku studiów oraz uzyskują – na więcej niż jednym kierunku – dobre wyniki w nauce, jak również studenci, którzy po ukończeniu jednego kierunku studiów kontynuują naukę na drugim kierunku studiów, jeśli na pierwszym kierunku studiów nie korzystali ze stypendium dla najlepszych studentów. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w kwestionowanym we wniosku zakresie, w art. 184 ust. 4 i 5 u.p.s.w. nastąpiło nieuzasadnione odstępstwo od zasady równego traktowania.

1.2. Wprowadzone w art. 184 ust. 4 u.p.s.w. rozwiązanie, zdaniem wnioskodawcy, nie ma bezpośredniego związku z celem regulacji, a przyjęte przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania (liczba kierunków studiów) nie ma charakteru relewantnego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zróżnicowanie – wprowadzone w zakresie dostępu do stypendium za wyniki w nauce – nie zdaje testu proporcjonalności. Naruszenie zasady równego traktowania stanowi w tej sytuacji środek nieproporcjonalny do ewentualnego celu, którym może być, wskazywana przez projektodawcę, harmonizacja krajowego systemu szkolnictwa wyższego z systemem europejskim. Art. 184 ust. 4 u.p.s.w. jest przy tym sprzeczny z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Wprowadzone ograniczenie powoduje, że nie ma znaczenia nakład pracy i zasługująca na nagrodę motywacja osoby studiującej, która osiąga dobre wyniki na więcej niż jednym kierunku studiów.

W myśl art. 70 ust. 4 Konstytucji, władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. Restrykcje budżetowe mogą uzasadniać ograniczenie pomocy materialnej dla studentów, ale z poszanowaniem zasady równego traktowania studentów cechujących się wspólną cechą relewantną. Pomoc powinna być przyznawana w oparciu o relewantne prawnie kryteria, a nie w sposób arbitralny i dowolny.

1.3. Według Rzecznika Praw Obywatelskich, odstępstwo od zasady równego traktowania, występujące na tle art. 184 ust. 5 u.p.s.w., dotyczy tych studentów, którzy już ukończyli jeden kierunek studiów i kontynuują naukę na drugim kierunku. Wymieniona kategoria została pozbawiona świadczeń, o których mowa w art. 173 ust. 1 pkt 3 u.p.s.w., pomimo spełnienia kryteriów, od których zależy ustalenie prawa do stypendium rektora dla najlepszych studentów czy stypendium ministra za wybitne osiągnięcia.

Uzasadniając podniesiony zarzut, wnioskodawca przytoczył argumentację zbliżoną do tej, której użył w celu wykazania niekonstytucyjności art. 184 ust. 4 u.p.s.w. Wskazał, że zróżnicowanie nie znajduje racjonalnego uzasadnienia, nie ma bezpośredniego związku z celem ustawy nowelizującej z 2011 r. oraz nie służy realizacji tego celu. Okoliczność, że student ukończył jeden kierunek studiów nie może przemawiać za odebraniem prawa do stypendium za dobre wyniki w nauce na kolejnym kierunku studiów. To rozróżnienie nie ma przy tym proporcjonalnego charakteru. W szczególności nie można odnaleźć związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zróżnicowanie zostało wprowadzone według dowolnych kryteriów. Ustawodawca pozbawił pomocy materialnej tych studentów, którzy nigdy uprzednio nie korzystali z pomocy stypendialnej ze środków publicznych z tytułu uzyskiwania wysokiej średniej ocen. Z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej, legitymowanie się tytułem zawodowym magistra nie ma wpływu na uzyskiwane wyniki w nauce na kontynuowanym kierunku studiów. Celem omawianych dwóch rodzajów stypendiów jest motywacja do nauki, niezależnie od tego, czy student ukończył już inny kierunek studiów.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 17 grudnia 2012 r. przedłożył w imieniu Sejmu wyjaśnienia w sprawie wniosku i wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 184 ust. 4 u.p.s.w. w zakresie, w jakim wyłącza prawo studentów studiujących równocześnie na kilku kierunkach studiów do otrzymywania stypendium rektora dla najlepszych studentów i stypendium ministra za osiągnięcia w nauce, na więcej niż jednym kierunku studiów, jest zgodny z art. 32 w związku z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji,

2) art. 184 ust. 5 u.p.s.w. w zakresie, w jakim wyłącza prawo tych studentów, którzy uprzednio nie korzystali ze stypendiów dla najlepszych studentów, do stypendium, o którym mowa w art. 173 ust. 1 pkt 3 u.p.s.w., jest zgodny z art. 32 w związku z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji.

2.1. Sejm podzielił stanowisko wnioskodawcy, że z punktu widzenia analizowanego świadczenia istotne są dwie cechy, którymi powinien odznaczać się jego beneficjent. Pierwszą cechą jest posiadanie statusu studenta szkoły wyższej, zaś drugą osiągnięcie wysokich wyników w nauce. Sejm nie podzielił natomiast poglądu Rzecznika Praw Obywatelskich, że ustawodawca dokonał zróżnicowania prawa do stypendium naukowego według kryterium studiowania na kilku kierunkach.

Zdaniem Sejmu, to, że student kształci się na kilku kierunkach jest bez znaczenia z punktu widzenia materialnoprawnej przesłanki prawa do stypendium rektora czy stypendium ministra. Przesłanki te nie są określone w art. 184 u.p.s.w., ale w art. 181 u.p.s.w. Ustawodawca, określając materialnoprawną podstawę analizowanych świadczeń, dokonał dyferencjacji adresatów normy prawnej według cechy, jaką jest zdobycie wysokiej średniej ocen lub wybitnego osiągnięcia. Nie wprowadził natomiast zróżnicowania prawa do stypendium według kryterium studiowania na jednym lub więcej kierunkach.

W ocenie Sejmu, zaskarżony art. 184 ust. 4 u.p.s.w. odnosi się jedynie do zasad wypłaty pomocy materialnej. Przepis ten normuje zbieg uprawnień do pomocy materialnej z różnych tytułów. Istota zawartego w nim mechanizmu kumulacji świadczeń polega na tym, że studentowi, który jest uprawniony do dwóch lub więcej stypendiów naukowych, wypłaca się tylko jedno świadczenie na wybranym przez niego kierunku studiów. W praktyce o wyborze kierunku studiów, z którym wiąże się wypłata świadczenia, decyduje wysokość przyznanego studentowi stypendium.

Mając powyższe na uwadze Marszałek Sejmu stwierdził, że ustawodawca, ustalając materialnoprawne przesłanki prawa do stypendium, nie dokonał dyferencjacji prawnej podmiotów podobnych (studentów studiujących na jednym kierunku i studentów studiujących na kilku kierunkach). Zmienił jedynie zasady wypłaty stypendiów naukowych w wypadku zbiegu tytułów prawnych.

2.2. Na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił powyższego stanowiska, Sejm rozważył zarzut niezgodności art. 184 ust. 4 u.p.s.w. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, przyjmując założenie, że zakwestionowany przepis prowadzi do zróżnicowanego traktowania sytuacji podobnych. Sejm podniósł, że dla uznania, że zasada wypłaty

tylko jednego stypendium naukowego jest zgodna z art. 32 ust. 1 Konstytucji, konieczne jest przedstawienie argumentów wskazujących na racjonalność, proporcjonalność i konstytucyjne oparcie tego zróżnicowania.

Po pierwsze, zdaniem Sejmu – wbrew temu co twierdzi wnioskodawca – zróżnicowanie prawne podmiotów znajduje uzasadnienie w zasadzie sprawiedliwości społecznej oraz w prawie do powszechnego i równego dostępu do mechanizmów wyrównywania przez państwo szans edukacyjnych. Art. 70 ust. 4 Konstytucji nakazuje organom władzy publicznej wyrównywanie szans edukacyjnych osób słabiej uposażonych. Niemniej, ani z art. 70 ust. 4 Konstytucji, ani z art. 2 Konstytucji nie wynika prawo do określonego rodzaju stypendium. Wybór rozwiązań, służących wyrównywaniu szans edukacyjnych, należy do ustawodawcy. Po drugie, zasada kumulacji świadczeń wykracza poza konstytucyjną istotę prawa do powszechnego i równego dostępu do mechanizmów wyrównywania przez państwo szans edukacyjnych. Po trzecie, zasadę wypłaty jednego stypendium naukowego wprowadził ustawodawca, na którym spoczywa także obowiązek stabilizacji budżetu państwa, co stanowi wartość niepodważalną w dobie kryzysu. Zakres i wysokość świadczeń socjalnych uzależniona jest od poziomu dostępnych środków finansowych. Po czwarte, Sejm nie znalazł podstaw do uznania, że oceniane zróżnicowanie w sposób oczywisty i niebudzący wątpliwości narusza zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Podsumowując, Sejm uznał, że art. 184 ust. 4 u.p.s.w. jest zgodny z art. 32 w związku z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji.

2.3. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 184 ust. 5 u.p.s.w., Sejm stwierdził, że porównanie sytuacji faktycznej i prawnej studenta, który nie zakończył nauki w szkole wyższej na przynajmniej jednym kierunku z sytuacją studenta, który ukończył naukę w szkole wyższej na przynajmniej jednym kierunku, prowadzi do wniosku, iż nie występuje żadna istotna (relevantna) cecha uprawniająca do równego traktowania podmiotów znajdujących się w tych sytuacjach.

Zdaniem Sejmu, nie istnieją przekonujące argumenty, aby stypendium naukowe było nadal wypłacane osobie, która z uwagi na swój wiek i zdobyte wykształcenie, jest zdolna do podjęcia pracy i samotrzymania. Nie istnieją także żadne obowiązki moralne wspólnoty obywateli, polegające na wynagradzaniu absolwenta wyższej uczelni za podjęcie dalszego wysiłku edukacyjnego. Przyjęcie innego punktu widzenia spowoduje, że stypendium naukowe straci charakter świadczenia kompensacyjnego, mającego na celu usuwanie barier w drodze do osiągnięcia wyższego wykształcenia. Uzyskanie tytułu zawodowego magistra lub licencjata oznacza, że dana osoba skorzystała już z przysługującego prawa do edukacji w stopniu pełnym. Zatem art. 184 ust. 5 u.p.s.w. jest zgodny z art. 32 w związku z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 1 marca 2013 r. zajął następujące stanowisko: art. 184 ust. 4 u.p.s.w. w zakresie, w jakim wyłącza prawo studentów, studiujących równocześnie na kilku kierunkach studiów, do otrzymywania stypendium rektora dla najlepszych studentów i stypendium ministra za wybitne osiągnięcia na więcej niż jednym kierunku studiów oraz art. 184 ust. 5 u.p.s.w. w zakresie, w jakim wyłącza prawo studentów kontynuujących naukę na drugim kierunku studiów po ukończeniu jednego kierunku studiów, którzy uprzednio nie korzystali ze stypendium dla najlepszych studentów, do stypendium, o którym mowa w art. 173 ust. 1 pkt 3 i 4 u.p.s.w., są zgodne z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 70 ust. 4 Konstytucji.

3.1. Na wstępie Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że wnioskodawca, uzasadniając niekonstytucyjność art. 184 ust. 4 u.p.s.w. w świetle zasady równości, nie jest konsekwentny. Raz zarzuca nieuzasadnione zróżnicowanie studentów uczących się na jednym kierunku studiów oraz studentów kształcących się na kilku kierunkach (wniosek RPO, s. 9), a w innym miejscu zarzuca zróżnicowanie tylko w grupie osób studiujących na kilku kierunkach (wniosek RPO, s. 5). Okoliczność ta, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie mając kluczowego znaczenia dla rozpoznania wniosku, może jednak rodzić wątpliwości co do zakresu zaskarżenia.

Prokurator Generalny dopatrywał się również nieścisłości na tle zarzutu dotyczącego art. 184 ust. 5 u.p.s.w. Wnioskodawca zakwestionował powołany przepis w konkluzji i petitum wniosku jedynie w zakresie, w jakim wyłącza prawo do stypendium, o którym mowa w art. 173 ust. 1 pkt 3 u.p.s.w. (stypendium rektora dla najlepszych studentów). Natomiast analiza całości wniosku daje podstawę do przyjęcia, że celem wnioskodawcy było zaskarżenie art. 184 ust. 5 u.p.s.w. w zakresie, w jakim wyłącza on prawo opisanych w nim studentów także do stypendium, o którym mowa w art. 173 ust. 1 pkt 4 u.p.s.w. (stypendium ministra za wybitne osiągnięcia).

Prokurator Generalny uznał ponadto, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, art. 70 ust. 4 Konstytucji jest wzorcem nieadekwatnym w kontekście postawionych zarzutów. W związku z tym, odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy, dokonał analizy zgodności zakwestionowanych przepisów z zasadą równości i zasadą sprawiedliwości społecznej, z pominięciem art. 70 ust. 4 Konstytucji.

3.2. Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 173 i art. 181 u.p.s.w. przewidują możliwość ubiegania się o pomoc materialną i możliwość jej otrzymania, w wypadku spełnienia określonych wymagań. Wszystkie osoby charakteryzujące się relewantną cechą wspólną, jaką jest studiowanie i osiąganie wyróżniających się wyników w nauce, mają prawo do ubiegania się o otrzymanie stypendium rektora dla najlepszych studentów i stypendium ministra za wybitne osiągnięcia. Zaskarżony art. 184 ust. 4 u.p.s.w. odnosi się do zasad wypłacania stypendiów i nie narusza zasady równości. Uregulowanie to nie stanowi dyskryminacji studentów uczących się na kilku kierunkach, gdyż mogą oni wybrać stypendium dla nich najkorzystniejsze.

W ocenie Prokuratora Generalnego, taki rozdział środków znajduje uzasadnienie w zasadzie sprawiedliwości społecznej. Wprowadzone ograniczenia skutkują sprawiedliwym rozdziałem limitowanych środków budżetowych na większą liczbę beneficjentów. Dokonując takiego rozdziału, ustawodawca realizował założone cele polityki państwa w zakresie zwiększenia dostępności do szkolnictwa wyższego dla uboższych studentów i, korzystając z przysługującej mu swobody w zakresie stanowienia prawa, nie naruszył praw chronionych konstytucyjnie. Podjęcie studiów na kolejnym kierunku jest prawem każdego obywatela. Z tego faktu nie można jednak wyprowadzać wniosku o istnieniu obowiązku państwa wsparcia takiej osoby na każdym kierunku.

3.3. Prokurator Generalny uznał także za zgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji zakwestionowany art. 184 ust. 5 u.p.s.w. Odmienne niż wnioskodawca, Prokurator Generalny uznał, że fakt ukończenia jednego kierunku studiów ma zasadnicze znaczenie dla ustalania prawa do stypendium za wyniki w nauce. Ukończenie studiów przez obywatela prowadzi do osiągnięcia celu, jakim było umożliwienie zdobycia wykształcenia, i do wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 70 ust. 4 Konstytucji. Okoliczność ta zwalnia władze publiczne z obowiązku dalszego wspierania lub nagradzania osób, które zdecydowały się kontynuować edukację na kolejnym kierunku studiów.

W opinii Prokuratora Generalnego, przeznaczanie ograniczonych dotacji budżetowych na wsparcie czy nagradzanie studentów posiadających już wyższe wykształcenie, kosztem osób takie wykształcenie dopiero zdobywających, byłoby sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej. Nie można też zasadnie twierdzić, że brak takiego wsparcia dyskryminuje studentów, którzy na pierwszym kierunku nie otrzymywali stypendium za wyniki w nauce.

Prokurator Generalny podkreślił, że zasady równości i sprawiedliwości, zakładające równe traktowanie podmiotów podobnych, dopuszczają równocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. W zakresie prawa do otrzymania stypendium za wyniki w nauce istotną cechą różniącą obywateli studiujących na pierwszym kierunku studiów lub studiujących równocześnie na kilku kierunkach od osób kontynuujących studia po zakończeniu nauki na pierwszym kierunku jest fakt posiadania przez tych drugich wyższego wykształcenia. Dlatego uzasadnione jest odmienne uregulowanie zasad pomocy państwa dla tych dwóch różnych grup studentów. Ich zróżnicowanie prawne pozostaje w odpowiedniej proporcji do różnic w ich sytuacji faktycznej.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 11 czerwca 2013 r., odwołując się do wcześniejszej argumentacji, wniósł również o stwierdzenie niezgodności art. 184 ust. 5 u.p.s.w. w zakresie, w jakim wyłącza prawo studentów do stypendium, o którym mowa w art. 173 ust. 1 pkt 4 u.p.s.w., z art. 32 w związku z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji.

4.1. Rzecznik Praw Obywatelskich odniósł się również do argumentacji zawartej w stanowiskach Prokuratora Generalnego i Sejmu.

Przede wszystkim wnioskodawca podtrzymał pogląd, że ustawodawca dokonał nieuzasadnionego zróżnicowania podmiotowego prawa do stypendium naukowego według kryterium studiowania na kilku kierunkach. Wprawdzie, określając materialnoprawną podstawę analizowanego uprawnienia, nie wysłowił wyraźnie różnicowania prawa do stypendium według tego kryterium, ale taki sens miała zmiana wprowadzona ustawą nowelizującą z 2011 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił ponadto, że nie postuluje zniesienia jakichkolwiek ograniczeń kumulacji wypłacanych stypendiów (np. regulacji odnoszącej się do górnej granicy wysokości stypendium rektora).

4.2. Wnioskodawca wyjaśnił, że istotą wniosku jest twierdzenie o niekonstytucyjności aktualnych zasad wypłaty stypendiów naukowych w wypadku zbiegu tytułów prawnych, czyli zasady wyboru jednego świadczenia, najkorzystniejszego dla beneficjenta. Te właśnie zasady – w ocenie Rzecznika – naruszają zasadę równości wobec tych studentów, którzy pobierają naukę na kilku kierunkach, osiągając na co najmniej dwóch z nich wyniki

w nauce uprawniające do stypendium naukowego. Sama możliwość wyboru stypendium dla nich najkorzystniejszego nie stanowi o zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją. Konstytucyjnie nieuzasadnione jest rozdzielanie prawa do ubiegania się o stypendium oraz prawa do otrzymania i wypłaty stypendium.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgodził się ze stwierdzeniem, że zróżnicowanie prawne wskazanych podmiotów znajduje uzasadnienie w zasadzie sprawiedliwości społecznej oraz w prawie do powszechnego i równego dostępu do mechanizmów wyrównywania przez państwo szans edukacyjnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie poparł też argumentu, że wprowadzone ograniczenia skutkują sprawiedliwym rozdziałem limitowanych środków budżetowych na większą liczbę beneficjentów. W świetle oficjalnych danych, liczba wypłacanych świadczeń za osiągnięcia na studiach spadła o połowę. Można zatem stwierdzić, że dokonując nowego rozdziału środków, ustawodawca realizował nie tyle założone cele polityki państwa w zakresie zwiększenia dostępności do szkolnictwa wyższego dla uboższych studentów, ile w zakresie oszczędności budżetowych.

Ponadto, w ocenie Rzecznika, kwestionowane ograniczenie narusza nie tylko zasadę sprawiedliwości społecznej, ale także konstytucyjny wymóg zapewnienia przez władze publiczne powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Ustalanie kierunków polityki społecznej państwa i sposobów jej realizacji należy do sfery objętej swobodą przysługującą organom władzy ustawodawczej. Nie oznacza to jednak, że organy te mogą w sposób całkowicie dowolny i niezgodny z Konstytucją wprowadzać zasady rozdziału pomocy materialnej.

4.3. Rzecznik Praw Obywatelskich nie podzielił stanowiska, że decydujące znaczenie w kontekście regulacji przewidzianej w art. 184 ust. 5 u.p.s.w. ma fakt kontynuowania nauki po ukończeniu pierwszego kierunku studiów. Stanowisko, że uzyskanie tytułu zawodowego magistra lub licencjata oznacza wykorzystanie przysługującego prawa do edukacji w stopniu zupełnym, zdaniem wnioskodawcy, wydaje się być w dzisiejszych czasach anachroniczne. Ograniczenie się do zapewnienia świadczeń o charakterze motywacyjnym tylko dla osób, które studiują na pierwszym kierunku, z pominięciem studentów, kontynuujących naukę na kolejnym kierunku, jest sprzeczne z zasadą równości i nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia.

## II

Na rozprawie 5 listopada 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich i Sejm podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie. Prokurator Generalny zmienił pogląd odnośnie nieadekwatności art. 70 ust. 4 Konstytucji, jako wzorca kontroli i wniósł o uznanie, że art. 184 ust. 4 i 5 u.p.s.w., w zakresie zakwestionowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich, jest zgodny ze wszystkimi wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Rzecznik Praw Obywatelskich, podkreślił, że kwestionowana regulacja nie spełnia testu proporcjonalności. Cel ustawy (zwiększenie puli środków finansowych na stypendia o charakterze socjalnym) można było osiągnąć bez naruszenia zasady równości, wyrażonej w art. 32 Konstytucji, na przykład przez zaostrzenie kryteriów udzielania stypendiów motywacyjnych. Kryterium różnicujące, w postaci ilości studiowanych kierunków jest, zdaniem wnioskodawcy, nieadekwatne, nie odpowiada celowi ustawy nowelizującej z 2011 r., a także celowi stypendiów motywacyjnych.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot wniosku.

#### 1.1. Kwestionowana regulacja.

Art. 184 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.; dalej: u.p.s.w.) określa zasady wypłacania przyznanych studentom środków pomocy materialnej finansowanej z budżetu państwa, w szczególności normuje problem zbiegu tytułów do różnych rodzajów stypendiów, wskazuje okoliczności, w których pomoc materialna nie przysługuje, określa terminy i częstotliwość wypłacania świadczeń.

Zgodnie z art. 173 ust. 1 u.p.s.w., student może ubiegać się o pomoc materialną ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa m.in. w formie: stypendium socjalnego (pkt 1); stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych (pkt 2); stypendium rektora dla najlepszych studentów (pkt 3); stypendium ministra za wybitne osiągnięcia (pkt 4); zapomogi (pkt 8). Student może także ubiegać się o zakwaterowanie w domu studenckim uczelni lub wyżywienie w stołówce studenckiej uczelni (art. 173 ust. 2 u.p.s.w.).



Zaskarżony art. 184 ust. 4 i 5 u.p.s.w. stanowi:

„Student studiujący równocześnie na kilku kierunkach studiów może otrzymywać stypendium socjalne, stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych, zapomogę, stypendium rektora dla najlepszych studentów i stypendium ministra za wybitne osiągnięcia tylko na jednym, wskazanym przez studenta kierunku studiów” (ust. 4);

„Studentowi, który po ukończeniu jednego kierunku studiów kontynuuje naukę na drugim kierunku studiów, nie przysługują świadczenia, o których mowa w art. 173, chyba że kontynuuje on studia po ukończeniu studiów pierwszego stopnia w celu uzyskania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego, jednakże nie dłużej niż przez okres trzech lat” (ust. 5).

Zakwestionowane przepisy ograniczają możliwość uzyskania wymienionej w art. 173 u.p.s.w. pomocy materialnej tylko do jednego kierunku studiów, przy czym art. 184 ust. 4 u.p.s.w. ma zastosowanie do osób studiujących równocześnie na kilku kierunkach (co najmniej dwóch), zaś art. 184 ust. 5 u.p.s.w. odnosi się do studentów kontynuujących naukę na drugim kierunku studiów po ukończeniu pierwszego kierunku studiów. Rzecznik Praw Obywatelskich odniósł swoje wątpliwości jedynie do zasad wypłacania „stypendiów naukowych”.

Dla porządku należy zaznaczyć, że używany przez wnioskodawcę i uczestników postępowania termin „stypendia naukowe” (w trakcie rozprawy posługiwano się również terminem „stypendia motywacyjne”), obejmuje przewidziane w art. 173 ust. 1 pkt 3 u.p.s.w. stypendium rektora dla najlepszych studentów (dalej także: stypendium rektora) oraz przewidziane w art. 173 ust. 1 pkt 4 u.p.s.w. stypendium ministra za wybitne osiągnięcia (dalej także: stypendium ministra). Wnioskodawca w petitum i w uzasadnieniu wniosku posługuje się w odniesieniu do stypendium ministra określeniem „stypendium ministra za osiągnięcia w nauce”. Należy zatem zwrócić uwagę, że na mocy 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, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca z 2011 r.), od 1 października 2012 r. stypendium ministra za osiągnięcia w nauce oraz stypendium ministra za wybitne osiągnięcia sportowe zostały zastąpione jednym „stypendium ministra za wybitne osiągnięcia”.

## 1.2. Zakres rozpoznania.

1.2.1. Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował art. 184 ust. 4 u.p.s.w. w zakresie, w jakim wyłącza prawo studentów studiujących równocześnie na kilku kierunkach studiów do otrzymywania stypendium rektora dla najlepszych studentów i stypendium ministra za osiągnięcia w nauce, na więcej niż jednym kierunku studiów, zaś art. 184 ust. 5 u.p.s.w. w zakresie, w jakim wyłącza prawo studentów kontynuujących naukę na drugim kierunku studiów, którzy uprzednio nie korzystali ze stypendium dla najlepszych studentów, do uzyskania stypendium, o którym mowa w art. 173 ust. 1 pkt 3 i 4 u.p.s.w.

W ocenie wnioskodawcy, przyjęte w art. 184 ust. 4 i 5 u.p.s.w. rozwiązania budzą wątpliwości z punktu widzenia wyrażonej w art. 32 Konstytucji zasady równości wobec prawa w związku z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej i art. 70 ust. 4 Konstytucji, który nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia.

1.2.2. Uczestnicy postępowania (Sejm i Prokurator Generalny), odnosząc się do przedmiotu wniosku, uznali, że materialnoprawne przesłanki ubiegania się o stypendium rektora i stypendium ministra zostały określone w art. 181 u.p.s.w., dlatego też na gruncie art. 184 ust. 4 u.p.s.w. ustawodawca „nie dokonał zróżnicowania podmiotowego prawa do stypendium naukowego”.

Zdaniem Sejmu, zakwestionowany we wniosku art. 184 ust. 4 u.p.s.w. odnosi się do zasad wypłacania pomocy materialnej, nie stanowi zaś podstawy nabycia prawa do świadczeń przewidzianych w art. 173 ust. 1 u.p.s.w. Sejm przyjął, że prawo do stypendium naukowego przysługuje, na podstawie art. 181 ust. 1 i 2 u.p.s.w., każdemu studentowi na każdym studiowanym kierunku. Ustawodawca, określając w art. 181 u.p.s.w. materialnoprawną podstawę analizowanych świadczeń, dokonał dyferencjacji adresatów normy prawnej według cechy, jaką jest zdobycie wysokiej średniej ocen lub wybitnego osiągnięcia. Liczba studiowanych kierunków nie ma zatem znaczenia dla nabycia prawa do stypendium.

W podobnym kierunku zmierzała argumentacja Prokuratora Generalnego, który stwierdził, że zakwestionowana regulacja nie narusza zasady równości, gdyż wszystkie osoby charakteryzujące się relewantną cechą wspólną, jaką jest studiowanie i osiąganie wyróżniających się wyników w nauce, mają prawo do ubiegania się o otrzymanie stypendium rektora dla najlepszych studentów i stypendium ministra za wybitne osiągnięcia. Zaskarżony art. 184 ust. 4 u.p.s.w. odnosi się jedynie do zasad wypłacania stypendiów, normując zbieg uprawnień do pomocy materialnej z różnych tytułów.

Rzecznik Praw Obywatelskich odniósł się do stanowisk Sejmu i Prokuratora Generalnego w piśmie z 11 czerwca 2013 r. Wyjaśnił, że istotą wniosku jest twierdzenie o niekonstytucyjności aktualnych zasad wypłaty

stypendiów naukowych w wypadku zbiegu tytułów prawnych (wyboru jednego świadczenia). Te właśnie zasady – w ocenie Rzecznika – naruszają zasadę równości wobec tych studentów, którzy pobierają naukę na kilku kierunkach, osiągając na co najmniej dwóch z nich wyniki w nauce uprawniające do stypendium naukowego. Sama możliwość wyboru najkorzystniejszego stypendium, nie stanowi o zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją. Nieuzasadnione jest rozdzielanie prawa do ubiegania się o stypendium oraz prawa do otrzymania i wypłaty stypendium. W ocenie Rzecznika, zgodność z Konstytucją zapewnić może tylko rozwiązanie, w którym student ma możliwość nie tylko ubiegania się, ale i otrzymania stypendium tego typu na każdym kierunku, na którym spełnia przesłanki w postaci wyników w nauce na odpowiednim poziomie.

1.2.3. Trybunał Konstytucyjny zgodził się z wnioskodawcą, że nieuzasadnione jest rozdzielanie prawa do ubiegania się o stypendium rektora i stypendium ministra oraz prawa do otrzymania i wypłaty tych stypendiów. Zakwestionowana regulacja uniemożliwia de facto realizację uprawnień ukształtowanych na podstawie art. 173 ust. 1 w związku z art. 181 ust. 1 i 2 u.p.s.w. W konsekwencji art. 184 ust. 4 i 5 u.p.s.w. może być przedmiotem zarzutu sformułowanego we wniosku.

## 2. Formy pomocy finansowej dla studentów.

### 2.1. Stan po nowelizacji u.p.s.w. w 2011 r.

Zakwestionowane przez wnioskodawcę rozwiązania zostały wprowadzone na mocy ustawy nowelizującej z 2011 r. Na podstawie tej ustawy wprowadzono także kilka innych zmian, o których należy wspomnieć ze względu na związek z zaskarżonymi regulacjami.

2.1.1. Przede wszystkim, ustawodawca zmienił art. 173 ust. 1 u.p.s.w., ustalając nowy katalog form pomocy materialnej ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa, o jaką może ubiegać się student. Katalog świadczeń składa się obecnie z czterech rodzajów stypendiów oraz zapomogi. W katalogu tym pozostały bez zmian stypendium socjalne, stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych i zapomoga. Natomiast od 1 października 2011 r. stypendium za wyniki w nauce lub sporcie zostało zastąpione stypendium rektora dla najlepszych studentów (art. 173 ust. 1 pkt 3 u.p.s.w.), zaś stypendia ministra za osiągnięcia w nauce oraz za wybitne osiągnięcia sportowe zastąpiono – od 1 października 2012 r. – jednym stypendium ministra za wybitne osiągnięcia (art. 173 ust. 1 pkt 4 u.p.s.w.).

Ustawodawca zrezygnował ze stypendium na wyżywienie i stypendium mieszkaniowego, przyznawanych na podstawie wspólnego kryterium trudnej sytuacji materialnej, na rzecz stypendium socjalnego w większej wysokości. Studenci mają natomiast nadal możliwość uzyskania (w wypadku spełnienia określonych warunków) dodatkowego wsparcia finansowego w związku z zakwaterowaniem w domu studenckim lub innym obiekcie (art. 182 u.p.s.w.).

Zgodnie z art. 174 ust. 1 u.p.s.w. świadczenia, o których mowa w art. 173 ust. 1 pkt 1-3 i 8 u.p.s.w. (a zatem wszystkie poza stypendium ministra), przyznaje się ze środków funduszu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów, który jest obligatoryjnie tworzony przez uczelnie publiczne i niepubliczne na podstawie art. 103 u.p.s.w. Podstawowym źródłem zasilenia funduszu jest dotacja z budżetu państwa (dla uczelni publicznych i niepublicznych) na zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów w zakresie określonym w art. 173 ust. 1 u.p.s.w. oraz dla doktorantów w zakresie określonym w art. 199 ust. 1 u.p.s.w. (zob. art. 94 ust. 1 pkt 7 i ust. 4 u.p.s.w.). Sposób podziału dotacji, o której mowa w art. 94 ust. 1 pkt 7 i ust. 4 u.p.s.w. określa minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego w drodze rozporządzenia, biorąc pod uwagę w szczególności liczbę studentów i doktorantów, w tym znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej.

O przyznanie stypendiów student może ubiegać się nie wcześniej niż po zaliczeniu pierwszego roku studiów (art. 181 ust. 3 u.p.s.w.). O przyznanie stypendium rektora lub stypendium ministra może ubiegać się również student pierwszego roku studiów drugiego stopnia, rozpoczętych w terminie roku od ukończenia studiów pierwszego stopnia, który spełnił kryteria określone odpowiednio w art. 181 ust. 1 lub 2 na ostatnim roku studiów pierwszego stopnia (art. 181 ust. 4 u.p.s.w.).

Student może równocześnie otrzymywać stypendium rektora dla najlepszych studentów i stypendium ministra za wybitne osiągnięcia. Otrzymanie tych świadczeń nie wyklucza prawa studenta do innej pomocy materialnej oraz do stypendiów przyznawanych przez organy samorządu terytorialnego oraz pracodawców, a także pochodzących ze środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (art. 181 ust. 6 u.p.s.w.). Jediną regulacją ustawową ograniczającą wysokości stypendiów jest art. 184 ust. 6 u.p.s.w., przewidujący, że łączna miesięczna wysokość stypendium socjalnego i stypendium rektora dla najlepszych studentów nie może być większa niż 90% najniższego wynagrodzenia zasadniczego asystenta ustalonego w przepisach o wynagradzaniu nauczycieli akademickich.

Warto dodać, że na podstawie art. 173a ust. 1 u.p.s.w. pomoc materialna dla studentów może być przyznawana także przez jednostki samorządu terytorialnego oraz przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące państwowymi ani samorządowymi osobami prawnymi (stypendia za wyniki w nauce – art. 173b ust. 1 u.p.s.w.).

2.1.2. Na podstawie ustawy nowelizującej z 2011 r. ustawodawca określił kryteria przyznawania stypendiów naukowych. Materialnoprawne przesłanki prawa do stypendium rektora dla najlepszych studentów i stypendium ministra za wybitne osiągnięcia określa art. 181 u.p.s.w. Beneficjentami stypendium rektora i/lub stypendium ministra mogą być osoby mające status studenta (co zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 18k u.p.s.w. oznacza osobę kształcąca się na studiach wyższych) i spełniające kryteria określone w art. 181 ust. 1 i 2 u.p.s.w.

Stypendium rektora dla najlepszych studentów może otrzymywać student, który uzyskał za rok studiów wysoką średnią ocen lub posiada osiągnięcia naukowe, artystyczne lub wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym (art. 181 ust. 1 u.p.s.w.). Szczegółowy regulamin ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej dla studentów, o których mowa w art. 173 ust. 1 pkt 1-3 i 8 u.p.s.w. (a więc i stypendium rektora), w tym szczegółowe kryteria i tryb udzielania świadczeń pomocy materialnej dla studentów, wzory wniosków o przyznanie świadczeń pomocy materialnej, wzór oświadczenia o niepobieraniu świadczeń na innym kierunku studiów oraz sposób udokumentowania sytuacji materialnej studenta ustala rektor w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studenckiego (art. 186 ust. 1 u.p.s.w.).

Stypendium ministra za wybitne osiągnięcia może być przyznane studentowi szczególnie wyróżniającemu się w nauce lub posiadającemu wybitne osiągnięcia naukowe, artystyczne lub sportowe (art. 181 ust. 2 u.p.s.w.). Stypendia ministra za wybitne osiągnięcia przyznaje studentom minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego na wniosek rektora uczelni zaopiniowany przez radę podstawowej jednostki organizacyjnej, a w przypadku uczelni nieposiadającej podstawowej jednostki organizacyjnej – przez senat uczelni (art. 178 ust. 1 u.p.s.w.). Szczegółowe warunki i tryb przyznawania oraz wypłacania studentom stypendiów ministra za wybitne osiągnięcia reguluje, obowiązujące od 1 października 2012 r. rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 1 września 2011 r. (Dz. U. Nr 214, poz. 1270; dalej: rozporządzenie z 2011 r.). Zgodnie z § 6 rozporządzenia z 2011 r. stypendium wypłaca studentowi uczelnia ze środków przekazanych na ten cel przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. Istotą nowych rozwiązań w zakresie szczegółowych warunków i trybu przyznawania stypendium ministra za wybitne osiągnięcia jest podwyższenie rangi osiągnięć naukowych, artystycznych i sportowych branych pod uwagę przy przyznawaniu stypendium przy jednoczesnym zwiększeniu wysokości stypendium. Z przepisów u.p.s.w. i rozporządzenia wynika jednoznacznie, że nie tylko osiąganie wyróżniających wyników w nauce (co wskazuje Rzecznik jako cechę relewantną uprawnionych podmiotów), jest warunkiem ubiegania się o stypendium ministra, podobnie zresztą, jak i w wypadku stypendium rektora. Liczą się także osiągnięcia naukowe, artystyczne lub sportowe.

2.1.3. Na mocy ustawy nowelizującej z 2011 r. zostały również określone nowe, kwestionowane w pewnym zakresie przez wnioskodawcę, zasady wypłacania stypendiów w wypadku zbiegu prawa do świadczeń na kilku kierunkach. Przyjęto zasadę, że student może otrzymywać świadczenie tylko na jednym, wskazanym przez niego, kierunku studiów. Należy zwrócić uwagę, że także w stanie prawnym obowiązującym do 30 września 2011 r. obowiązywała podobna zasada w odniesieniu do przyznawanych wówczas świadczeń (m.in. w odniesieniu do stypendium ministra za osiągnięcia w nauce). Natomiast stypendium rektora za wyniki w nauce oraz stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych przysługiwało na każdym kierunku studiów, a także w wypadku kontynuowania nauki, po ukończeniu jednego kierunku, jeśli tylko zostały spełnione kryteria określone w regulaminie ustalonym przez rektora (art. 184 ust. 4 i 5 u.p.s.w. w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2011 r.).

W aktualnym stanie prawnym student może otrzymać świadczenie, o którym mowa w art. 173 ust. 1, tylko na jednym kierunku studiów (art. 184 ust. 4 u.p.s.w.), a ubiegając się o takie świadczenie, musi złożyć oświadczenie, że nie pobiera świadczeń na innym kierunku (art. 184 ust. 7 u.p.s.w.). Natomiast studentowi, który po ukończeniu jednego kierunku studiów kontynuuje naukę na drugim kierunku studiów, nie przysługują świadczenia, o których mowa w art. 173 u.p.s.w., chyba że kontynuuje on studia po ukończeniu studiów pierwszego stopnia w celu uzyskania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego, jednakże nie dłużej niż przez okres trzech lat (art. 184 ust. 5 u.p.s.w.).

Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował te ostatnie regulacje w zakresie, w jakim odnoszą się do ograniczeń w wypłacie stypendiów naukowych (tj. stypendium rektora oraz stypendium ministra). Za uzasadnione wnioskodawca uznał ograniczenia dotyczące świadczeń o charakterze socjalnym.

2.2. Charakter pomocy stypendialnej – adekwatność art. 70 ust. 4 Konstytucji, jako wzorca kontroli.

2.2.1. Aktualny katalog form pomocy finansowej, udzielanej studentom na podstawie u.p.s.w. ze środków budżetu państwa, obejmuje pomoc o charakterze stricte socjalnym (stypendium socjalne, stypendium specjalne

dla osób niepełnosprawnych, zapomogi) oraz pomoc materialną o charakterze motywacyjnym (stypendium rektora oraz stypendium ministra czyli „stypendia naukowe”).

Art. 70 ust. 4 Konstytucji nakłada na władze publiczne obowiązek tworzenia systemów indywidualnej pomocy finansowej dla uczniów i studentów, których celem jest zapewnienie powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku, wyraził pogląd, że obowiązek ten jest realizowany wyłącznie przez formy pomocy o charakterze socjalnym. Natomiast inne formy wsparcia dla uczniów i studentów, w tym o charakterze motywacyjnym, nie mieszczą się w ramach prawa podmiotowego wynikającego z art. 70 ust. 4 Konstytucji. A zatem, skoro stypendium rektora dla najlepszych studentów i stypendium ministra za wybitne osiągnięcia nie mieszczą się w ramach systemu pomocy finansowej, o którym stanowi art. 70 ust. 4 Konstytucji, to wzorzec ten jest w niniejszej sprawie nieadekwatny. W toku rozprawy Prokurator Generalny zmienił stanowisko i – podobnie jak Rzecznik Praw Obywatelskich i Sejm – uznał, że art. 70 ust. 4 Konstytucji stanowi adekwatny wzorzec kontroli.

2.2.2. W myśl art. 70 ust. 4 Konstytucji, „Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa”. Nawiązując do cytowanego przepisu, wnioskodawca postawił tezę, że „system stypendialny powinien być zorganizowany w taki sposób, który uwzględniałby równe traktowanie podmiotów otrzymujących taką pomoc, skoro państwo zobowiązało się do jej przyznawania”.

W wyroku z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06 (OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 70 Konstytucji zawiera w istocie dwa kompleksy norm. „Przepis ten statuuje rozliczne zadania państwa w zakresie oświaty i nauki, z którymi nie wiąże się jednak możliwość skierowania roszczenia o ich wyegzekwowanie na rzecz jednostki. Realizacja tych zadań stanowi natomiast gwarancję instytucjonalną dla podmiotowego prawa do nauki, mającego konstytucyjną genezę i konstytucyjnie regulowane fragmenty reżimu normatywnego, co jest objęte drugim kompleksem norm zawartych w art. 70 Konstytucji. Jako podmiotowe prawo konstytucyjne jest – m.in. – regulowany «powszechny i równy dostęp do wykształcenia» (art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji)”. Działania władz publicznych powinny zmierzać przede wszystkim do eliminacji nierówności i barier faktycznych, w tym finansowych (zob. wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. K 29/07, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 49).

Gwarancyjną funkcję art. 70 ust. 4 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny podkreślał także we wcześniejszych wyrokach (zob. wyroki z: 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 258; 2 lipca 2002 r., sygn. U 7/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 48). W pierwszym z wymienionych wyroków Trybunał stwierdził, że celem i istotą prawa do nauki jest stworzenie jednostce realnych szans kształcenia na różnych poziomach edukacyjnych, w tym także z uwzględnieniem edukacji na poziomie wyższym. Formy urzeczywistniania tego prawa z reguły przybierają bardzo złożoną postać i nigdy, ani też nigdzie nie wyczerpują się w instrumentach i rozwiązaniach należących do tej samej, jednej tylko kategorii środków. Obok wspierania, czy rozwijania systemu szkół publicznych, dotowanych bezpośrednio ze źródeł budżetowych, powszechnie stosowanymi instrumentami dostępności do studiów i wyrównywania szans różnych grup społeczeństwa są systemy pomocy socjalnej, stypendialnej, organizowanie odpowiedniej infrastruktury finansowej, poprzez tworzenie systemu pożyczek bankowych oraz rozwiązań podatkowych, a także rozmaite formy wspierania prywatnych instytucji edukacyjnych; w tym również szkół wyższych.

Na tle art. 70 ust. 4 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wyodrębnił konstytucyjne prawo podmiotowe – „prawo do uzyskania pomocy finansowej ze strony władz publicznych w zakresie gwarantującym powszechność i równość dostępu do wykształcenia (zgodnie z postanowieniem art. 70 ust. 1 Konstytucji)” – (wyrok z 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32). Podsumowując wcześniejsze orzecznictwo w wyroku z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06 (OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123), Trybunał Konstytucyjny uznał, że „nic nie stoi na przeszkodzie, aby art. 70 ust. 4 Konstytucji traktować nie tylko jako przepis programowy albo gwarancyjny wobec ogólnego prawa do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji), ale także jako źródło bardziej szczegółowego prawa podmiotowego – prawa do równego dostępu do mechanizmów wyrównywania przez państwo szans edukacyjnych”.

Wobec tego należy rozstrzygnąć, czy w ramach „mechanizmów wyrównawczych” mieści się prawo do stypendiów „za wyniki w nauce”, a zatem, czy stypendia naukowe, w postaci jaką przybrały w wyniku nowelizacji z 2011 r., służą wyrównywaniu szans edukacyjnych, a tym samym, czy ich przyznawanie wiąże się z celem wyrażonym w art. 70 ust. 4 Konstytucji.

2.2.3. Art. 70 ust. 4 Konstytucji mówi o „tworzeniu i wspieraniu systemów indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów” w celu zapewnienia powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. W nawiązaniu do tej regulacji Trybunał Konstytucyjny wywiódł, że: „Nie wszystkie więc świadczenia finansowe, które może uzyskać osoba studiująca ze środków budżetowych mają charakter gwarancji prawa do

powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Kryteria przyznawania stypendium za wyniki w nauce nie są związane z faktycznymi ograniczeniami możliwości korzystania z procesu dydaktycznego prowadzonego w szkołach wyższych, szczególnie nie jest ich celem niwelowanie ewentualnych różnic, jakie mogą istnieć w tym zakresie” (postanowienie TK z 16 lutego 2000 r., sygn. Ts 97/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 20). Dostrzegając ten aspekt w interpretacji art. 70 ust. 4 Konstytucji, Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku postulował uznanie powołanego przepisu za nieadekwatny wzorzec kontroli w niniejszej sprawie; na rozprawie zmodyfikował to stanowisko.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zasadnicza (motywacyjna) funkcja stypendium naukowego nie dyskwalifikuje tego rodzaju pomocy jako instrumentu mającego na celu zapewnienie powszechności dostępu do wykształcenia. Zagwarantowanie dostępu do nauki polega bowiem nie tylko na zapewnieniu możliwości studiowania w szkole wyższej, ale również na możliwości realizowania zamierzeń naukowych, artystycznych czy sportowych studenta w ramach danego kierunku studiów. Zapewnienie dostępu do kształcenia na odpowiednim (wyższym) poziomie wymaga dodatkowych środków. Ustawodawca może te środki zapewniać w różny sposób, np. przez przydzielanie stypendiów naukowych. Pośrednio, wskazane *ratio legis* stypendiów naukowych, wiąże się z zapewnieniem równego dostępu do wykształcenia. Zapewnienie powszechnego i równego dostępu do wykształcenia oznacza nie tylko stworzenie możliwości studiowania w szkole wyższej. Oznacza ono również zapewnienie możliwości zdobywania wiedzy na odpowiednim poziomie. Ustawodawca w ramach tego wymogu może tworzyć szczególne warunki studiowania dla osób wykazujących ponadprzeciętne, względem innych studentów, zdolności. Wymogi te służą nie tylko realizacji funkcji motywacyjnej, ale również gwarantują osobom zdolnym dostęp do wiedzy na odpowiednim do ich zdolności poziomie. Dlatego też regulacja ustawowa stypendiów naukowych mieści się w zakresie przedmiotowym art. 70 ust. 4 Konstytucji.

Istotnie, w doktrynie wskazuje się na „ewidentnie nagrodowy i motywacyjny” charakter stypendium rektora oraz stypendium ministra (zob. D. Dudek, uwagi do art. 184, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. M. Pyter, Warszawa 2012, s. 927). Jednak u.p.s.w. nie rozróżnia prawa do pomocy socjalnej oraz prawa do innych świadczeń, w tym stypendiów za wyniki w nauce, które rzeczywiście nie mogą być uznane za świadczenie socjalne sensu stricto. Ustawodawca, w art. 173 ust. 1 u.p.s.w., wymienił stypendium rektora i stypendium ministra w katalogu form „pomocy materialnej ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa”. Ustawodawca wskazał więc także stypendium rektora i stypendium ministra, jako formy pomocy dla studenta, a nie jego nagradzania. Co więcej, przesłanki warunkujące przyznanie tych świadczeń wykraczają poza *stricte* „naukowy” charakter; nie chodzi tu, tak jak w sprawie o sygn. Ts 97/99, o stypendium „za wyniki w nauce”.

Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd Sejmu, że choć ze swej istoty stypendium naukowe nie jest powiązane z sytuacją majątkową studenta, to jednak analizowane świadczenie stanowi ważny składnik budżetu studenta. Zazwyczaj przeznaczane jest na pokrycie kosztów utrzymania osoby studiującej poza miejscem zamieszkania i bez wątplenia ułatwia naukę w szkole wyższej. Dlatego też stypendiów naukowych nie można postrzegać jedynie w kategoriach motywacyjnych. W aktualnych warunkach społeczno-gospodarczych nie powinno się podważać ich funkcji kompensacyjnej, ukierunkowanej na wyrównywanie szans edukacyjnych, chociaż nie sposób nie zauważyć, że zasadniczy cel tych stypendiów wykracza poza cel wskazany w art. 70 ust. 4 Konstytucji.

2.2.4. Uwzględniając art. 70 ust. 4 Konstytucji, jako wzorzec kontroli, należy zwrócić uwagę, że z prawa do powszechnego i równego dostępu do mechanizmów wyrównywania szans nie wynikają uprawnienia dla obywatela o określonej treści, gdyż „warunki udzielania pomocy określa ustawa”. W wyroku z 2 lipca 2002 r., sygn. U 7/01, Trybunał Konstytucyjny uznał, że systemy pomocy mogą być zróżnicowane, a „sama Ustawa Zasadnicza nic nie mówi ani na temat poziomu pomocy, ani kryteriów jej udzielania. Podmiotowo zaś zakres normy konstytucyjnej odnosi się nie tylko do studentów, ale i do uczniów. Artykuł 70 ust. 4 zostawia ustawodawcy zwykłym znaczone pole manewru”.

Art. 70 ust. 4 Konstytucji nakazuje władzy publicznej zapewnić obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia w ramach poszczególnych szczebli nauczania. Instrumentem wspierającym urzeczywistnienie tego zadania jest, obok innych rozwiązań, pomoc finansowa dla uczniów i studentów w postaci systemu stypendialnego. Art. 70 ust. 4 Konstytucji nie określa form i zakresu udzielanej pomocy materialnej, toteż wybór i szczegółowe ukształtowanie systemu pomocy należy do ustawodawcy. Stypendia naukowe, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, mieszczą się w zakresie przedmiotowym art. 70 ust. 4 Konstytucji, ale – zważywszy na ich dominujący motywacyjny charakter – ustawodawca korzysta z szerszej swobody przy określaniu ich kształtu normatywnego. Jeżeli jednak ustawodawca decyduje się na określony kształt stypendium motywacyjnego, to jest on związany art. 70 ust. 4 Konstytucji, a zatem musi mieć na uwadze nakaz powszechnego i równego dostępu do nauki (także w szkole wyższej), postrzegany jako szczegółowa manifestacja ogólnej zasady równości

(art. 32 ust. 1 Konstytucji). Zasada ta nie ma absolutnego charakteru i dopuszczalne jest odstępstwo od niej, o ile znajduje ono konstytucyjne uzasadnienie.

3. Analiza zarzutu niezgodności art. 184 ust. 4 u.p.s.w. z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji.

3.1. Wnioskodawca zarzucił, że art. 184 ust. 4 u.p.s.w. w zakresie, w jakim wyłącza prawo do stypendiów, o których mowa w art. 173 ust. 1 pkt 3 i 4 u.p.s.w., tych studentów, którzy pobierają naukę równocześnie na kilku kierunkach studiów, osiągając na co najmniej dwóch z nich dobre wyniki w nauce, jest niezgodny z art. 32 w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej i art. 70 ust. 4 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę, że jakkolwiek jako wzorzec kontroli został wskazany cały art. 32 Konstytucji, to jednak z uzasadnienia wniosku wynika, iż w rzeczywistości konstytucyjność art. 184 ust. 4 u.p.s.w. (podobnie jak i ust. 5) kwestionowana jest przez wnioskodawcę wyłącznie w kontekście zasady równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Potwierdza to analiza uzasadnienia rozpatrywanego wniosku, która nie zawiera odrębnej argumentacji przemawiającej za naruszeniem zasady niedyskryminacji, wysłowionej w art. 32 ust. 2 Konstytucji. W związku z tym Trybunał umorzył postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 2 Konstytucji.

3.1.1. Wnioskodawca, uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 184 ust. 4 u.p.s.w. z punktu widzenia zasady równości, wskazał na nierówne traktowanie studentów studiujących na dwóch kierunkach. Wnioskodawca stwierdził, że z uwagi na treść i cel regulacji, cechami relewantnymi, uzasadniającymi równe traktowanie, jest: „bycie studentem oraz osiąganie wyróżniających się wyników w nauce, uprawniających do dwóch rodzajów stypendium naukowego”. Tymczasem w obrębie kategorii studentów studiujących na więcej niż jednym kierunku dochodzi do nierównego traktowania tych studentów, którzy uzyskują dobre wyniki w nauce na więcej niż jednym kierunku (stypendium mogą otrzymać tylko na jednym kierunku), a tymi studentami, którzy osiągają takie wyniki tylko na jednym ze studiowanych co najmniej dwóch kierunków.

Jak zaznaczono wcześniej, przesłanki uzyskania stypendium rektora czy ministra wiążą się nie tylko z uzyskaniem „wyróżniających się wyników w nauce”, ale także z osiągnięciami naukowymi, artystycznymi lub sportowymi. Rzecznik Praw Obywatelskich odniósł się do sytuacji studentów, którzy osiągają „wyróżniające się wyniki w nauce” na każdym ze studiowanych kierunków, a mimo to stypendium naukowe wypłacane jest tylko na jednym kierunku studiów. Nierówne traktowanie dotyczy zatem studentów, którzy studiuja na więcej niż jednym kierunku i osiągają wyróżniające się wyniki w nauce na więcej niż jednym kierunku. Kryterium osiągnięcia „wyróżniających się wyników w nauce” jest ściśle powiązane z danym kierunkiem studiów, gdyż ustalenie – zgodnie z terminologią ustawową – „wysokiej średniej ocen” (w odniesieniu do stypendium rektora) czy stwierdzenia, że student „szczególnie wyróżniał się w nauce” wymaga analizy wyników osiągniętych na poszczególnych kierunkach. Zgodnie z rozporządzeniem z 2011 r. stypendium ministra na dany rok akademicki może być przyznane m.in. studentowi, który zaliczył rok studiów w poprzednim roku akademickim oraz szczególnie wyróżniał się w nauce, uzyskując w ostatnim zaliczonym roku średnią arytmetyczną ocen z egzaminów i zaliczeń, przewidzianych w planie studiów, klasyfikującą studenta w grupie 5% najlepszych studentów danego kierunku (§ 2 ust. 1 pkt 1).

3.1.2. Uwzględniając całość przedstawionej argumentacji, zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich – dotyczący art. 184 ust. 4 u.p.s.w. – należy zrekonstruować następująco: każdy student „osiągający wysoką średnią ocen” czy „szczególnie wyróżniający się w nauce” na danym kierunku, w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji, powinien otrzymywać stypendium rektora i/lub stypendium ministra, niezależnie od liczby studiowanych kierunków. Zdaniem Rzecznika, ustawodawca zróżnicował tę kategorię podmiotów na podstawie nierелеwantnego kryterium, jakim jest liczba studiowanych kierunków.

Trybunał Konstytucyjny zgodził się z wnioskodawcą, że na gruncie art. 184 ust. 4 u.p.s.w. doszło do nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Z uwagi na treść i cel regulacji, jako wspólne cechy istotne uzasadniające równe traktowanie podmiotów, należało wskazać: posiadanie statusu studenta oraz osiąganie wysokiej średniej ocen na danym kierunku. Cechami tymi charakteryzują się zarówno studenci, którzy studiuja na jednym kierunku i osiągają wysoką średnią, jak i studenci, którzy studiuja równocześnie na więcej niż jednym kierunku studiów i na każdym ze studiowanych kierunków uzyskują wysoką średnią. Stwierdzenie, czy wskazane przesłanki zostały spełnione, odbywa się w ramach danego kierunku. O ile student wypełnia ustawowe kryteria, stypendium rektora i/lub stypendium ministra powinno być przyznane na poszczególnych kierunkach. Ustawodawca przyjął jednak, że w wypadku zbiegu prawa do świadczeń tego rodzaju, student może otrzymywać stypendium rektora i/lub stypendium ministra tylko na jednym ze studiowanych równocześnie kierunków.

3.2. Z konstytucyjnej zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień. Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne (zob. wyroki TK z: 30 października 2007 r., sygn. P 36/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 110; 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 156; 18 stycznia 2011 r., sygn. P 44/08, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 1; 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79).

Według wnioskodawcy, zgodnie z zasadą równości, stypendiach, o których mowa w art. 173 ust. 3 i 4 u.p.s.w., w wypadku spełnienia wymaganych kryteriów, powinny przysługiwać na każdym ze studiowanych kierunków. Ustawodawca naruszył tę zasadę, gdyż zróżnicował sytuację podmiotów podobnych w oparciu o nierелеwantne kryterium (studiowania na więcej niż jednym kierunku). W ocenie wnioskodawcy, wprowadzone przez ustawodawcę odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych nie znajduje podstawy w odpowiednio przekonywujących argumentach, pozostających w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmiennie traktowanie podmiotów podobnych. Wprowadzone zróżnicowanie jest przy tym nieproporcjonalne, gdyż w istocie pozbawia studenta, spełniającego ustawowe wymagania, stypendium na drugim ze studiowanych kierunków. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, ustawodawca mógł przyjąć inne zasady przyznawania stypendiów, respektując zasadę równości (tzn. nie pozbawiając drugiego stypendium); mógł np. podwyższyć kryteria uprawniające do ubiegania się o stypendium naukowe.

3.3. O ile Trybunał Konstytucyjny zgodził się z wnioskodawcą, że na tle art. 184 ust. 4 u.p.s.w. doszło do odstępstwa od zasady równości, o tyle nie podzielił poglądu wnioskodawcy, że przyjęte w art. 184 ust. 4 u.p.s.w. zróżnicowanie sytuacji podmiotów podobnych nie znajduje usprawiedliwienia ani w zasadzie sprawiedliwości społecznej, ani w art. 70 ust. 4 Konstytucji, wyrażającym zasadę równego dostępu do wykształcenia.

Samo ustalenie, że art. 184 ust. 4 u.p.s.w. prowadzi do zróżnicowanego potraktowania sytuacji podobnych, nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności przepisu. Dla uznania, że zasada wypłaty tylko jednego stypendium naukowego jest zgodna z art. 32 ust. 1 Konstytucji, konieczne jest przedstawienie argumentów wskazujących na racjonalność, proporcjonalność i konstytucyjne oparcie tego zróżnicowania. Tak sformułowany problem konstytucyjny stał się przedmiotem rozpoznania Trybunału Konstytucyjnego.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Ustawodawca może wprowadzać zróżnicowanie prawne podmiotów, ponieważ zasada równości wobec prawa nie ma charakteru absolutnego. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej, którą wnioskodawca powołuje jako związkowy wzorzec kontroli. Pamiętać przy tym należy, że – wobec przyznania prawodawcy przez ustawę zasadniczą szerokiego zakresu swobody regulacyjnej – przy orzekaniu przez sąd konstytucyjny o zgodności określonego unormowania z zasadą równości, ze względu na konieczność stosowania w tym wypadku kryteriów ocennych, niezbędne jest zachowanie pewnej powściągliwości, zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę domniemanie konstytucyjności ustanowionych przepisów prawnych (zob. wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10).

Konstytucja pozostawiła ustawodawcy szczegółowe ukształtowanie warunków udzielania pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. W ramach tego uprawnienia może on, oprócz formułowania pozytywnych elementów i gwarancji prawa do nauki, nakładać różnego rodzaju ograniczenia, pod warunkiem dochowania ogólnych wymagań konstytucyjnych, wynikających np. z art. 32 Konstytucji.

3.4. Mając na uwadze powyższe wstępne ustalenia, Trybunał Konstytucyjny uznał, że występujące na gruncie art. 184 ust. 4 u.p.s.w. zróżnicowanie podmiotów podobnych jest usprawiedliwione. Wskazane kryterium zróżnicowania (liczba studiowanych kierunków), spełnia w dostatecznym stopniu wymogi przesądzające o dopuszczalności wprowadzenia wyjątku od zasady równości.

Na wstępie należy podkreślić, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany został pogląd, zgodnie z którym: „w sferze polityki ekonomiczno-społecznej państwa swoboda ustawodawcy jest znacznie większa niż w innych sferach stosunków społecznych. Wiąże się z tym również możliwość dokonywania częstszych różnicowań, stanowiących wyjątki od zasady równości określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji” (wyrok TK z 18 stycznia 2011 r., sygn. P 44/08; zob. także wyroki TK z: 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47; 27 marca 2007 r., sygn. SK 9/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 31; 19 grudnia 2007 r., sygn. K 52/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 159; 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10). Akceptując to wstępne założenie, Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny art. 184 ust. 4 u.p.s.w. w zakresie wskazanym przez wnioskodawcę.

Po pierwsze, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, rozważane różnicowanie ma charakter relewantny, ponieważ pozostaje w bezpośrednim związku z celem i treścią przepisów prawnych, w których zawarta została kontrolowana norma prawna, służąc ich realizacji. Zważywszy na rolę art. 70 ust. 4 Konstytucji, należy stwierdzić, że przyjęta regulacja sprzyja realizacji nałożonego na władze publiczne obowiązku tworzenia i wspierania systemu indywidualnej pomocy finansowej.

Oprócz *ratio legis* ustawy nowelizującej z 2011 r., do którego odwołuje się wnioskodawca, tj. „potrzeb[yl] dostosowania naszego systemu szkolnictwa wyższego do bezprecedensowego wzrostu skali zadań, które przed nim stanęły, a także z potrzeb[yl] harmonizacji tego systemu z rozwiązaniami wdrażanymi w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego”, w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 2011 r. wskazano, jako cel ustawy, „zwiększenie dostępności do studiów, szczególnie dla osób mniej zamożnych”. Narzędziem realizacji tego celu miało być rozszerzenie dostępu do bezpłatnego systemu kształcenia i skierowanie większej pomocy materialnej dla studentów z najuboższych rodzin. „W nowym systemie pomocy materialnej proponuje się zmianę dotychczasowych wielokrotnie krytykowanych również przez organizacje międzynarodowe, proporcji między środkami z dotacji przeznaczonymi na stypendia i świadczenia o charakterze socjalnym a środkami na stypendia za wyniki w nauce, z 50% do 50% na 75% do 25%. Proponowane rozwiązania pozwolą skorzystać ze stypendium socjalnego większej liczbie studentów i doktorantów o niskich dochodach w ramach tych samych środków budżetowych” (druk sejmowy nr 3391/VI kadencja). Upowszechnienie i urealnienie pomocy socjalnej (wzrost wysokości świadczeń) dla najuboższych studentów, przy niezmienności poziomu dotacji państwowej na pomoc materialną, wymagało ograniczenia wydatków, np. na stypendia naukowe. Ustawodawca mógł np., nie wprowadzając odstępstwa od zasady równości, zmniejszyć wysokość stypendiów „naukowych” i wypłacać je na więcej niż jednym kierunku studiów; jednak aby zachować realną wysokość tych świadczeń, wybrał innych wariant.

Ostatecznie, zgodnie z art. 174 ust. 4 u.p.s.w., środki z dotacji otrzymanej na dany rok kalendarzowy uczelnia może przeznaczać na stypendia rektora dla najlepszych studentów – przyznawane w liczbie nie większej niż 10% liczby studentów każdego kierunku studiów prowadzonego w uczelni – nie więcej niż 40% (projektodawca proponował nie więcej niż 25%) środków wydatkowanych łącznie na te stypendia oraz na stypendia socjalne i zapomogi. Przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. było to 50%. Jak zwracano uwagę w toku prac legislacyjnych, pula środków na stypendia za osiągnięcia w nauce będzie zmniejszona tylko o 10%, ale za to stypendia będą wyższej wartości, skoro uprawnionych będzie nie więcej niż 10% studentów danego kierunku.

Zmiana proporcji rozdzielanych środków oznacza zwiększenie finansowania stypendiów socjalnych i zapomog względem stypendiów rektora dla najlepszych studentów i ma istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji głównego celu pomocy materialnej, którym jest wyrównywanie szans edukacyjnych osób będących w trudnej sytuacji materialnej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, realizacji tego celu sprzyja także decyzja o ograniczeniu wypłaty stypendiów tylko do jednego kierunku studiów i przesunięcie „zaoszczędzonych” środków na pomoc socjalną.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że rozwiązanie przyjęte w art. 184 ust. 4 u.p.s.w. nie było kwestionowane w toku wysłuchania publicznego dotyczące rządowego projektu ustawy nowelizującej z 2011 r. (zob. posiedzenie Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży z 9 listopada 2010 r., Biuletyn nr 4350/VI kadencja), a ostateczne rozwiązania związane ze zmianą struktury finansowania pomocy materialnej spotkały się z pozytywną oceną ze strony przewodniczącej Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej (zob. Biuletyn nr 4587/VI kadencja; posiedzenie Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży 19 stycznia 2011 r.).

Po drugie, omawiane różnicowanie jest proporcjonalne. W myśl art. 70 ust. 4 Konstytucji władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa. Jak zauważa sam wnioskodawca, Konstytucja pozostawia ustawodawcy szeroki margines swobody regulacyjnej w zakresie tworzenia i wspierania systemu indywidualnej pomocy finansowej dla studentów oraz nie precyzuje bliżej, jakie warunki udzielania tej pomocy powinny zostać określone w ustawie. Oczywiście ustawodawca, realizując założony cel (w wypadku stypendiów naukowych – przede wszystkim motywacja do



szczególnych osiągnięć na polu naukowym, sportowym czy artystycznym), powinien również kierować się zasadą równości oraz harmonizować stypendia naukowe ze stypendiami socjalnymi.

Jak wynika z dyskusji w toku prac legislacyjnych, pula środków na stypendia za osiągnięcia w nauce została zmniejszona tylko o 10%, ale, z uwagi na ograniczenie liczby uprawnionych (nie więcej niż 10% liczby studentów każdego kierunku studiów) stypendia będą wyższej wartości. Zwracano też uwagę, że uczelnie przerzucały pomoc materialną, socjalną na stypendia za osiągnięcia w nauce. W niektórych słabych uczelniach wszyscy studenci albo gros studentów uzyskiwało stypendia naukowe (nieraz wartości 15 zł miesięcznie). Ustawodawca zdecydował o zwiększeniu (o 10%) puli środków przeznaczonych na stypendia socjalne, a ograniczył środki na stypendia naukowe (zob. wypowiedź Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na posiedzeniu Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży 19 stycznia 2011 r., Biuletyn nr 4587/VI kadencja).

Jak wspomniano wcześniej, Rzecznik Praw Obywatelskich podnosił, że możliwe było ukształtowanie zasad przyznawania stypendiów naukowych, z poszanowaniem zasady równości i proporcjonalności; zamiast pozbawienia stypendium na drugim kierunku, podwyższenie kryteriów warunkujących prawo do stypendium. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, takie rozwiązanie również prowadziłoby do ograniczenia dostępu do stypendiów naukowych. Ustawodawca, uwzględniając realne możliwości finansowe państwa, mógł zadecydować, która formuła ograniczenia będzie adekwatna, i jednocześnie dopuszczalna w świetle zasad konstytucyjnych. Obowiązujące przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. rozwiązanie było dopuszczalne, ale nie było jedynym możliwym rozwiązaniem. W sytuacji ograniczonych środków finansowych i konieczności wyboru między wsparciem socjalnym i motywacyjnym, w gestii ustawodawcy leży dokonanie wyboru i sposobu realizacji wybranej opcji.

Po trzecie, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przyjęte rozwiązanie nie tylko odpowiada celom wynikającym z art. 70 ust. 4 Konstytucji i znajduje uzasadnienie w prawie do powszechnego i równego dostępu do mechanizmów wyrównywania przez państwo szans edukacyjnych, ale pozostaje w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Rozpatrywane zróżnicowanie pozostaje zatem w związku z zasadami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych.

Jak trafnie podnosi Sejm, system pomocy materialnej dla studentów nie może być oparty na zasadzie „absolutnej” równości, natomiast powinien realizować zasadę powszechności i względnej jednolitości kryteriów przyznawania świadczeń o charakterze socjalnym i określania ich wysokości. Taki obowiązek wynika z art. 70 ust. 4 Konstytucji, który nakazuje organom władzy publicznej wyrównywanie szans edukacyjnych osób słabiej uposażonych. Niemniej ani z art. 70 ust. 4 Konstytucji, ani też z art. 2 Konstytucji nie wynika prawo do określonego rodzaju stypendium. Wybór rozwiązań, służących wyrównywaniu szans edukacyjnych, należy do ustawodawcy. Swoboda ustawodawcy nie jest przy tym nieograniczona. Stanowiąc przepisy w tym zakresie nie może on naruszać istoty prawa, o którym mowa w art. 70 ust. 4 Konstytucji. Podstawowym więc celem mechanizmu wyrównywania szans edukacyjnych jest objęcie pomocą państwa jak najszerszej grupy osób, dla których niski poziom ich dochodów stanowi poważną barierę w dostępie do edukacji w szkole wyższej. Realizacja tego obowiązku przejawia się w postaci stypendiów socjalnych i innych świadczeń o charakterze stricte kompensacyjnym. Z jednej strony, im szerszy i realny będzie zakres pomocy państwa przyznanej w tej formie, tym w większym stopniu zostanie zrealizowany nakaz powszechności systemu pomocy materialnej. Z drugiej zaś strony, spełniony zostanie nakaz sprawiedliwości wyrównawczej, nakazującej przewyższanie różnic i barier istniejących we wspólnocie w celu osiągnięcia dobra wspólnego przy jednoczesnym rozwoju członków wspólnoty.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, art. 184 ust. 4 u.p.s.w. nie zamyka drogi do ubiegania się o stypendium rektora i/lub ministra, a ograniczenie wypłaty do jednego, wskazanego przez studenta, kierunku nie narusza zasady równości i zasady sprawiedliwości społecznej. Oparcie się przy konstruowaniu warunków przyznawania stypendiów o charakterze motywacyjnym na formule „każdemu według zasług”, nie wyklucza jej modyfikowania z uwzględnieniem formuły „każdemu według potrzeb”.

W wyroku z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że sprawiedliwość społeczna wymaga trudnego w praktyce wyważenia interesów i oczekiwań potencjalnych adresatów świadczeń socjalnych z interesami tych, którzy je w ostatecznym rozrachunku, przez płacenie podatków, finansują. „Nie można też zapominać, że redystrybucja dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu pociąga za sobą określone koszty ogólnospołeczne. Ocena sposobów urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w danych warunkach wymaga zachowania przez sądownictwo konstytucyjne szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny uznaje kwestionowane przepisy za niezgodne z Konstytucją wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości” (OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15, zob. też orzeczenie z 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, okoliczności i cel wprowadzenia kwestionowanego uregulowania nie doprowadziło do takich zmian w zakresie dotychczasowych uprawnień

studentów, które należałoby uznać za oczywiście niesprawiedliwe w świetle art. 2 Konstytucji. To, że stypendium wypłacane jest tylko na jednym kierunku nie oznacza, że „nie ma znaczenia nakład pracy i zasługująca na nagrodę motywacja osoby, która osiąga dobre wyniki na więcej niż jednym kierunku”. W świetle art. 184 u.p.s.w. wybór kierunku, na którym zostanie wypłacone stypendium, należy do studenta. Poza tym uprawnienie do stypendium naukowego nie wyłącza gratyfikacji wysiłków studenta przez inne podmioty niż państwo, np. stypendia finansowane przez pracodawców, samorząd terytorialny, fundacje i stowarzyszenia, Unię Europejską.

Ustawodawca uznał, że upowszechnienie i urealnienie pomocy socjalnej (wzrost wysokości świadczeń) dla najuboższych studentów, przy niezmienności poziomu dotacji państwowej na pomoc materialną, wymaga ograniczenia innych wydatków, np. stypendiów naukowych, które ze swojej istoty stanowią przede wszystkim nagrodę za wysokie wyniki w nauce i bezpośrednio nie służą zdejmowaniu barier w drodze do osiągnięcia wykształcenia w szkole wyższej. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, że „Zrównanie dostępu studentów do pomocy materialnej bez względu na formę świadczenia (prawo do otrzymywania każdego ze świadczeń tylko na jednym kierunku) stanowi pełne urzeczywistnienie podstawowego celu systemu pomocy materialnej, jakim jest umożliwienie osobom w trudnej sytuacji materialnej uzyskania wykształcenia wyższego, tj. ukończenia jednego kierunku studiów pierwszego i drugiego stopnia lub jednolitych studiów magisterskich” (M. Kubiak, G. Winiarz, komentarz do art. 184 u.p.s.w., [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Lex nr 8783).

Nie bez znaczenia, w kontekście rozpatrywanego problemu, pozostaje stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, że jedną z wartości chronionych przez ustawę zasadniczą, istotną również w kontekście spraw związanych z ochroną praw socjalnych, jest równowaga budżetowa, określana niekiedy jako równowaga finansów publicznych (zob. wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100; 5 lipca 2010 r., sygn. P 31/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 57; 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „w warunkach recesji gospodarczej (...) państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych” (wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; podobnie 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46). Zwiększenie środków na stypendia socjalne przy jednoczesnym utrzymaniu dotychczasowej zasady wypłaty stypendiów „naukowych” na każdym ze studiowanych kierunku, wymagałoby dodatkowych nakładów.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 184 ust. 4 u.p.s.w. w zakresie, w jakim wyłącza prawo studentów studiujących równocześnie na kilku kierunkach studiów do otrzymywania stypendiów, o których mowa w art. 173 ust. 1 pkt 3 i 4 u.p.s.w. jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji.

4. Analiza zarzutu niezgodności art. 184 ust. 5 u.p.s.w. z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji.

4.1. Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku z 4 października 2012 r. zakwestionował art. 184 ust. 5 u.p.s.w. w zakresie, w jakim wyłącza prawo tych studentów, którzy uprzednio nie korzystali ze stypendium dla najlepszych studentów, do stypendium o którym mowa w art. 173 ust. 1 pkt 3 u.p.s.w. (tj. stypendium rektora dla najlepszych studentów). Wskazany zakres zaskarżenia oznacza, że Rzecznik nie dopatruje się naruszenia zasady równości wówczas, gdy student kontynuujący naukę na drugim kierunku, korzystał ze stypendium rektora w trakcie studiów na pierwszym ukończonym kierunku. W związku z tym pewna niespójność zarysowała się w związku z poszerzeniem w piśmie z 11 czerwca 2013 r. zakresu zaskarżenia art. 184 ust. 5 u.p.s.w. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł również o stwierdzenie niezgodności art. 184 ust. 5 u.p.s.w. w zakresie, w jakim wyłącza prawo studentów do stypendium, o którym mowa w art. 173 ust. 1 pkt 4 u.p.s.w. (tj. stypendium ministra za wybitne osiągnięcia). Tym razem jednak, nie ograniczył zarzutu naruszenia zasady równości tylko do osób, które nie korzystały ze stypendium „uprzednio”.

4.2. Zgodnie z art. 184 ust. 5 u.p.s.w.: „Studentowi, który po ukończeniu jednego kierunku studiów kontynuuje naukę na drugim kierunku studiów, nie przysługują świadczenia, o których mowa w art. 173, chyba że kontynuuje on studia po ukończeniu studiów pierwszego stopnia w celu uzyskania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego, jednakże nie dłużej niż przez okres trzech lat”. Jak stwierdził NSA w wyroku z 31 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1724/12, na podstawie tego przepisu nie może uzyskać stypendium student, który uzyskał już tytuł magistra na innym kierunku studiów, ponieważ w tym przypadku nie zostanie spełniona

przesłanka kontynuowania studiów na drugim kierunku studiów w celu uzyskania tytułu zawodowego magistra. „W konsekwencji uznać należy, że stypendium można przyznać tylko wtedy, gdy ten drugi kierunek prowadzi do uzyskania po raz pierwszy tytułu magistra. Tylko bowiem przy takiej interpretacji art. 184 ust. 5 p.s.w. będzie spełniony zamiar przyświecający ustawodawcy, a polegający na wspieraniu materialnym z pieniędzy podatnika studenta, który ukończył już studia na jednym z kierunków na studiach pierwszego stopnia (uzyskał wykształcenie na poziomie licencjackim) i umożliwienia mu kontynuowania studiów w celu uzyskania tytułu zawodowego magistra” (Lex nr 1233167).

W orzecznictwie sądowym wyrażono pogląd, że wyłączenie przez ustawodawcę studentów, którzy ukończyli już jeden kierunek studiów i uzyskali tytuł zawodowy magistra lub równorzędny z możliwości ubiegania się o pomoc materialną ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa nie świadczy o naruszeniu konstytucyjnej zasady równości podmiotów wobec prawa, ponieważ studenci, którzy nie ukończyli jeszcze żadnego kierunku i studenci, którzy ukończyli już jeden kierunek studiów stanowią dwie grupy studentów będących w zróżnicowanej sytuacji (zob. wyrok WSA w Warszawie z 2 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 956/12, Lex nr 1249163; wyrok dotyczył stypendium ministra za osiągnięcia w nauce).

Trybunał Konstytucyjny uznał natomiast za trafne ustalenie wnioskodawcy, że status studenta oraz osiąganie wyróżniających się wyników w nauce to cechy, którymi legitymują się także osoby, które po ukończeniu jednego kierunku studiów kontynuują naukę na drugim kierunku studiów. Dlatego też pozbawienie tych osób prawa do stypendium rektora i/lub stypendium ministra prowadzi do zróżnicowania podmiotów podobnych, charakteryzujących się cechami relewantnymi z punktu widzenia ocenianej regulacji. Nie ma natomiast podstaw do twierdzenia, że doszło do naruszenia zasady równości przez to, że zróżnicowanie nastąpiło „według dowolnych kryteriów, tj. kryterium (...) kontynuacji nauki na drugim kierunku studiów po ukończeniu jednego kierunku studiów”.

Ustawodawca w ramach kategorii podmiotów charakteryzujących się istotnymi cechami (bycie studentem, spełnienie ustawowych przesłanek warunkujących prawo do stypendiów) wyodrębnił grupę osób, które już ukończyły jedno studia i wobec tej grupy zastosował kwestionowane zróżnicowanie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przyjęte zróżnicowanie jest usprawiedliwione. Legitymowanie się tytułem magistra uzasadnia wyłączenie z grona beneficjentów stypendiów naukowych nie tylko tych studentów, którzy uprzednio (na ukończonym kierunku studiów) pobierali stypendia określone w art. 173 ust. 1 pkt 3 i 4 u.p.s.w., ale także studentów, którzy uprzednio nie korzystali z tego rodzaju stypendiów.

Rzecznik Praw Obywatelskich, uzasadniając niekonstytucyjność art. 184 ust. 5 u.p.s.w., posłużył się w istocie argumentacją wykorzystaną w kontekście zarzutu niekonstytucyjności art. 184 ust. 4 u.p.s.w. Dlatego też przytoczone powyżej argumenty, przemawiające za zgodnością art. 184 ust. 4 u.p.s.w. z Konstytucją, należało uwzględnić także przy ocenie art. 184 ust. 5 u.p.s.w., przy czym nacisk należy położyć na sposób rozumienia art. 70 ust. 4 Konstytucji.

W świetle art. 70 ust. 4 Konstytucji obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. W tym celu tworzone są systemy indywidualnej pomocy dla studentów. Ustawodawca dysponuje w tym zakresie dużą swobodą. Należy podzielić pogląd Sejmu i Prokuratora Generalnego, że okoliczność ukończenia jednego kierunku studiów zwalnia władze publiczne z obowiązku dalszego wspierania lub nagradzania za szczególne osiągnięcia osób, które zdecydowały się kontynuować edukację na kolejnym kierunku studiów. Odmienne ich potraktowanie, w porównaniu do osób, które nie zdobyły jeszcze wyższego wykształcenia, jest zgodne z celem przepisów regulujących formy pomocy państwa dla studentów.

Ukończenie studiów przez obywatela prowadzi do osiągnięcia celu, jakim było umożliwienie zdobycia wykształcenia i do wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 70 ust. 4 Konstytucji. Tym samym należy uznać, że państwo wywiązało się z obowiązku wskazanego w art. 70 ust. 4 Konstytucji w trakcie studiów na pierwszym (ukończonym) kierunku.

Odstępstwo od zasady równości jest zatem usprawiedliwione przez dobór relewantnej cechy różnicującej podmioty podobne, w tym wypadku ukończenie pierwszego kierunku studiów. Trybunał nie dostrzegł przekonujących argumentów, które przemawiałyby za obowiązkiem dalszego wspierania przez państwo studentów, którzy po zdobyciu wyższego wykształcenia decydują się kontynuować naukę na kolejnym kierunku, zwłaszcza w sytuacji, gdy ograniczone są środki pomocy materialnej przeznaczonej dla osób dopiero zdobywających wyższe wykształcenie.

Trybunał Konstytucyjny przyjął, że cechami relewantnymi decydującymi o wyznaczeniu klasy adresatów są: studiowanie na danym kierunku studiów oraz osiąganie odpowiednich wyników w nauce. Wprowadzenie dodatkowej cechy różnicującej, polegającej na wcześniejszym ukończeniu studiów na innym kierunku powoduje wyodrębnienie z całej klasy adresatów grupę studentów, która jest odmiennie traktowana. Prowadzi to do ograniczenia zasady równości. Ograniczenie to jest jednak konstytucyjnie uzasadnione z dwóch powodów. Po pierwsze, chodzi o grupę osób, której ustawodawca zagwarantował już wcześniej ukończenie studiów. W stosunku do

nich wykonana została dyspozycja z art. 70 ust. 4 Konstytucji. Osoby te zrealizowały prawo do wykształcenia, o którym mowa w tym przepisie. Po drugie, jak trafnie zauważył Prokurator Generalny, osoba, która ukończyła jeden kierunek studiów, z racji otrzymanego wykształcenia i większego doświadczenia w zdobywaniu wiedzy i zdawaniu egzaminów na uczelni wyższej, łatwiej może osiągnąć wyróżniające się wyniki, zwłaszcza studiując na pokrewnym kierunku. Ponadto system ECTS (Europejski System Transferu i Akumulacji Punktów) niejednokrotnie umożliwia przepisywanie ocen uzyskanych na pierwszym kierunku studiów. Dlatego też dopuszczalne jest ograniczenie w stosunku do tej grupy studentów zasady równości. Wobec do tej grupy osób ustawodawca mógł zrezygnować z kształtowania sytuacji prawnej w oparciu o formułę „każdemu według jego zasług”, wyodrębnić węższą grupę adresatów i, opierając się na formule „każdemu według jego potrzeb”, ograniczyć ich prawo do stypendium. Ograniczenie to jest uzasadnione m.in. koniecznością rozszerzenia zakresu pomocy dla studentów znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej.

Wnioskodawca, dostrzegając pewną różnicę w statusie studentów, uznał, że ograniczenie jest niedopuszczalne tylko wobec tych osób studiujących na drugim kierunku (po ukończeniu pierwszego), które „uprzednio” nie korzystały ze stypendiów. Zdaniem Trybunału, to zastrzeżenie nie wpływa na ocenę przepisu. Jeżeli student nie otrzymywał stypendium na pierwszym kierunku studiów, to zapewne dlatego, że nie spełniał wymaganych kryteriów. Nie można w związku z tym uznać, że jest to grupa „szczególnie pokrzywdzona”.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 184 ust. 5 u.p.s.w. w zakresie, w jakim wyłącza prawo studentów kontynuujących naukę na drugim kierunku po ukończeniu jednego kierunku studiów do otrzymywania stypendiów, o których mowa w art. 173 ust. 1 pkt 3 i 4 u.p.s.w., jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji.

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

121

**WYROK**  
z dnia 7 listopada 2013 r.  
**Sygn. akt K 31/12\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

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

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 30 października 2013 r., wniosku Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie zgodności:

- 1) ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192),
  - a) w zakresie dotyczącym przeprowadzenia pierwszego czytania ustawy na posiedzeniu komisji sejmowej zamiast na posiedzeniu plenarnym Sejmu, z art. 2 w związku z art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji oraz art. 37 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32),
  - b) w zakresie dotyczącym braku formalnego zaopiniowania przez Krajową Radę Sądownictwa projektu ustawy w postaci, którą Rada Ministrów przedłożyła Sejmowi, z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.),
- 2) art. 9 i art. 9a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 i 5 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie rozszerzenia kompetencji nadzorczych organu władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości, przy jednoczesnym pozbawieniu uprawnień prezesów sądów w zakresie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 1 tej ustawy, z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji,
- 3) art. 21 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 lit. d ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji,
- 4) art. 22 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 15 lit. a ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji,

\* Sentencja została ogłoszona dnia 4 grudnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1433.

- 5) art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 21 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji,
- 6) art. 32b § 1 i 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 24 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie, w którym przewidziano fakultatywne, a nie obligatoryjne, odwołanie dyrektora sądu przez organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości, w przypadkach negatywnej opinii zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji sprawozdania dyrektora z działalności sądów w zakresie powierzonych mu zadań (nowy art. 31a § 2) oraz wniosku prezesa sądu związanego z naruszeniem przez dyrektora sądu obowiązków, z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji,
- 7) art. 32c § 1 i 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 24 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie, w którym nie przewidziano żadnych uprawnień dla prezesa sądu w zakresie wynagradzania dyrektora sądu, wyposażając w takie kompetencje jedynie organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości, z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji,
- 8) art. 37g § 5 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 31 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie, w którym nie przewidziano możliwości wniesienia środka zaskarżenia przez prezesa lub wiceprezesa sądu od uwagi na piśmie sporządzonej przez organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości, jeżeli stwierdzi on uchybienia w kierowaniu sądem lub sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego, z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji,
- 9) art. 37h § 2, 3 i 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 31 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie, w którym nie przewidziano możliwości odwołania się od odmowy przyjęcia przez organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych prezesowi zadań, przy jednoczesnym założeniu, że taka dwukrotna odmowa oznacza rażące niewywiązywanie się przez prezesa z obowiązków służbowych w rozumieniu art. 27 § 1 pkt 1 tej ustawy, z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji,
- 10) art. 106c ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 60 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie, w którym nie określono na czym ma polegać plan indywidualnego rozwoju sędziego oraz nie wprowadzono możliwości zgłaszania uwag do tego dokumentu, a także przewidziano rozpatrywanie i dokonywanie ostatecznego podsumowania wyników oceny pracy sędziego przez prezesa sądu przełożonego lub w przypadku sędziego sądu apelacyjnego – prezesa innego sądu apelacyjnego – organów sądu podległych w zakresie kierowania sądami – organowi władzy wykonawczej – Ministrowi Sprawiedliwości, z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji,
- 11) art. 106e ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 60 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie, w którym przewidziano do uregulowania w drodze aktu wykonawczego – rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, szczegółowe kryteria i sposób oceny pracy sędziego, z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

I

**1. Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) jest zgodna z:**

- a) art. 2 w związku z art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**
- b) art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji.**

**2. Art. 9 oraz art. 9a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427 i 662) są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.**

3. Art. 21 § 3 ustawy powołanej w punkcie 2 w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wydawania przez prezesa sądu poleceń dyrektorowi sądu dotyczących kompetencji określonych w art. 31a § 1 pkt 1 i 3 tej ustawy, jest zgodny z art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

4. Art. 22 § 1 ustawy powołanej w punkcie 2 w zakresie, w jakim wyłącza z kompetencji prezesa sądu do kierowania sądem i reprezentowania sądu na zewnątrz sprawy należące do zakresu działania dyrektora sądu, jest zgodny z art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

5. Art. 31a § 1 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 2 jest zgodny z art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

6. Art. 31a § 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 2 jest zgodny z art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

7. Art. 32b § 1 ustawy powołanej w punkcie 2 w zakresie, w jakim nie określa skutków, jakie wywołuje dla Ministra Sprawiedliwości uchwała zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji negatywnie opiniująca sprawozdanie dyrektora sądu, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

8. Art. 32b § 3 ustawy powołanej w punkcie 2 w zakresie, w jakim nie określa skutków wniosku prezesa sądu do Ministra Sprawiedliwości o odwołanie dyrektora sądu, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

9. Art. 32c § 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 2 w zakresie, w jakim nie przewidują wpływu prezesa sądu na ustalanie wynagrodzenia dyrektora sądu, są zgodne z art. 10 ust. 1 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 173 Konstytucji.

10. Art. 37g § 5 ustawy powołanej w punkcie 2 przez to, że nie przewiduje możliwości wniesienia zastrzeżeń przez prezesa lub wiceprezesa sądu do uwagi na piśmie sporządzonej przez Ministra Sprawiedliwości, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

11. Art. 37h § 2 ustawy powołanej w punkcie 2 przez to, że nie przewiduje możliwości wniesienia zastrzeżeń przez prezesa sądu apelacyjnego do odmowy przyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych prezesowi sądu zadań, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

12. Art. 106c ustawy powołanej w punkcie 2 jest zgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

## II

Przepisy wymienione w części I w punktach 7 i 8 oraz 10 i 11, w zakresach tam wskazanych, tracą 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.

## UZASADNIENIE

## I

1.1. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS lub wnioskodawca) wystąpiła 27 lipca 2012 r. z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 Konstytucji o stwierdzenie niezgodności całej ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192; dalej: ustawa zmieniająca) z uwagi na naruszenie procedury legislacyjnej, w której ustawa została uchwalona. Niezależnie od zarzutu naruszenia trybu ustawodawczego, wnioskodawca zaskarżył szereg przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.; dalej: p.u.s.p.) w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą.

1.2. Wnioskodawca zarzucił, że ustawa zmieniająca jest niezgodna z art. 2 w związku z art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji oraz art. 37 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32; dalej: Regulamin Sejmu). KRS wskazała, że pierwsze czytanie ustawy zostało przeprowadzone na posiedzeniu komisji sejmowej (Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka) zamiast na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Wnioskodawca zwrócił uwagę, że projekt ustawy zmieniającej dotyczył zmian w ustawach regulujących ustroj i właściwość władz publicznych. Zdaniem KRS, wykonanie decyzji Marszałka Sejmu o skierowaniu projektu ustawy zmieniającej na posiedzenie komisji stanowiło naruszenie procedury pierwszego czytania. Jest ona regulowana zarówno w art. 119 ust. 1 Konstytucji, który nie przewiduje samoistnych kompetencji organów Sejmu w tym zakresie, jak i w art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu, który w odniesieniu do projektów ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych zakłada pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu. W ocenie KRS, godzi to w jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego, którym zgodnie z art. 2 Konstytucji jest Rzeczypospolita Polska, a także zasadę praworządności nakazującą organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa, o której stanowi art. 7 Konstytucji.

1.3. Wnioskodawca zakwestionował również brak formalnego zaopiniowania przez KRS projektu ustawy, który Rada Ministrów przedłożyła Sejmowi, przez co doszło do naruszenia art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.; dalej: ustawa o KRS z 2001 r.). Zdaniem wnioskodawcy, to, że KRS brała udział w pracach nad projektem na etapie rządowym i kierowała swoje stanowiska do Ministra Sprawiedliwości, nie znaczy, że spełnione zostały wymagania proceduralne w tym zakresie. Wnioskodawca wskazał, że rządowe prace nad projektem ustawy trwały długo i przygotowywane wersje ulegały zmianie w taki sposób, że opinie przedstawiane przez KRS stawały się nieaktualne w odniesieniu do kolejnych wariantów tej regulacji. Zdaniem KRS, w przypadku ustaw, uprawnienie do ich opiniowania dotyczy przede wszystkim tej wersji dokumentu, który został formalnie skierowany do Sejmu przez podmiot korzystający z inicjatywy ustawodawczej, a więc projektu w rozumieniu art. 32 i następnych Regulaminu Sejmu. Dlatego też, w ocenie wnioskodawcy, niedochowanie tego wymagania podczas uchwalania ustawy zmieniającej stanowiło naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) w związku z naruszeniem zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji) oraz ograniczeniem możliwości realizacji przez KRS jej podstawowego konstytucyjnego zadania wynikającego z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

1.4. Wnioskodawca zakwestionował art. 9 i art. 9a p.u.s.p. co do zgodności z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Zdaniem KRS, rozszerzenie zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów ze strony organu władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości i przekazanie kierowania tą działalnością podległym mu organom – Dyrektorom sądów, przy jednoczesnym pozbawieniu uprawnień prezesów sądów, prowadzi do naruszenia podziału i równowagi pomiędzy władzą wykonawczą i sądowniczą na rzecz przyznania prymatu tej pierwszej w zakresie administrowania sądami. W konsekwencji ogranicza odrębność i niezależność sądów, gwarantowaną w art. 173 Konstytucji. Wnioskodawca wskazał, że zmiany wprowadzone w ustawie zmieniającej zakładają, iż działalność administracyjna sądów w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu, włącznie z uprawnieniami wobec pracowników sądów (z wyjątkiem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów), będzie powierzona dyrektorom – organom sądu podległym w pełnym zakresie władzy wykonawczej. Pomijając konflikty, które będą musiały powstać przy praktycznym funkcjonowaniu sądów, w których założono istnienie dwuwładzy w kierowaniu sądami, takie rozwiązanie



wydatnie rozszerza zakres kompetencji organu władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości wobec sądów i likwiduje w zakresie ich administrowania niezależność od innych władz.

Zdaniem wnioskodawcy, z art. 173 Konstytucji nie wynika, aby odrębność i niezależność sądów od innych władz miała dotyczyć jedynie sfery wymiaru sprawiedliwości. Ingerencja władzy wykonawczej w działalność administracyjną sądów w tym modelu nie oznacza współdziałania władz, o którym jest mowa w preambule do Konstytucji, lecz przekazanie części działalności sądów powszechnych administracji rządowej. Takie unormowanie, zdaniem KRS, jest niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, gdyż nadmiernie wzmacnia władzę wykonawczą, ograniczając odrębność i niezależność od niej władzy sądowniczej w zakresie działania sądów powszechnych.

1.5. Wnioskodawca zarzucił, że art. 21 § 3 p.u.s.p. jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. KRS wskazała, że mimo formalnego zwierzchnictwa służbowego prezesa sądu nad dyrektorem sądu, wyłączone z tego zwierzchnictwa są sprawy związane z dysponowaniem budżetem sądu (art. 177 § 4 p.u.s.p.), działalność administracyjną sądu, określona w art. 8 pkt 1 p.u.s.p., a także kierowanie personelem administracyjnym (z wyjątkiem referendarzy i asystentów sędziów). W ocenie wnioskodawcy, pozbawienie prezesa sądu możliwości wydawania w tym zakresie dyrektorowi sądu poleceń służbowych i przyznanie mu jedynie uprawnień do określania raz w roku potrzeb sądu związanych z obsługą administracyjną oznacza przekazanie tej części działalności sądów organowi podległemu w tym zakresie bezpośrednio (dyrektor sądu apelacyjnego) lub pośrednio (dyrektorzy sądów niższych szczebli) Ministrowi Sprawiedliwości. Zdaniem KRS, ograniczenie w tak dużym zakresie uprawnień prezesa sądu do kierowania podległym mu sądem na rzecz dyrektora sądu, który podlega władzy wykonawczej, jest niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

1.6. Wnioskodawca zakwestionował art. 22 § 1 p.u.s.p. z punktu widzenia art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Zdaniem KRS, wyłączenie z uprawnień prezesa w zakresie kierowania sądem i reprezentowania sądu na zewnątrz, spraw należących do dyrektora sądu, stanowi konsekwencję regulacji zawartej w kwestionowanych art. 9 i art. 21 § 3 p.u.s.p. To znaczy, że część działalności administracyjnej sądu została przekazana organowi podległemu władzy wykonawczej. Wnioskodawca zwrócił również uwagę na art. 41b § 1 p.u.s.p. (który nie został wskazany w *petitum* wniosku). Przepis ten przewiduje, że organem właściwym do rozpatrzenia skargi lub wniosku, dotyczących działalności sądu, jest prezes sądu. Zdaniem KRS przepis ten nie różnicuje spraw dotyczących „działalności sądu” w zależności od tego, czy chodzi o działalność, którą kieruje prezes, czy też działalność administracyjną, na której wykonywanie ten organ nie ma wpływu.

1.7. Wnioskodawca zarzucił niezgodność art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Zdaniem KRS, powierzenie dyrektorowi sądu uprawnień z zakresu prawa pracy wobec większości pracowników administracyjnych sądu może w sposób istotny wpływać na prawidłowe wykonywanie zadań w zakresie wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. W szczególności chodzi o pracowników sekretariatów sądowych, których praca bezpośrednio służy zapewnieniu właściwego toku urzędowania sądu. W konsekwencji oznacza to, że dyrektor sądu, podległy organowi władzy wykonawczej, będzie decydował o warunkach i realizacji obowiązków pracowniczych niezbędnych do bezpośredniej obsługi zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Takie rozwiązanie nie tylko godzi w odrębność i niezależność sądów od władzy wykonawczej, lecz może stanowić potencjalne zagrożenie dla rzetelnego i sprawnego wykonywania wymiaru sprawiedliwości, jeśli dojdzie do konfliktu pomiędzy prezesem a dyrektorem sądu.

1.8. Zdaniem wnioskodawcy, art. 32b § 1 i 3 p.u.s.p. jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. W ocenie KRS, kwestionowany przepis w zakresie, w jakim przewiduje fakultatywne, a nie obowiązkowe odwołanie przez Ministra Sprawiedliwości dyrektora sądu w przypadku negatywnej oceny sprawozdania z powierzonej mu działalności sądów przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji, jak również w przypadku złożenia wniosku przez prezesa sądu, narusza art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazał, że od uznania organu władzy wykonawczej będzie zależeć, czy dyrektor sądu negatywnie oceniany przez samorząd sędziowski lub swojego formalnego zwierzchnika służbowego – prezesa sądu – będzie nadal wykonywał swoje obowiązki. Kwestionowany przepis nie zawiera żadnej przesłanki, takiej jak np. dobro wymiaru sprawiedliwości czy rażące niewywiązywanie się z obowiązków służbowych przez dyrektora, która ograniczałaby czy też ukierunkowywała swobodę Ministra Sprawiedliwości. Zdaniem KRS, we wprowadzonym w ustawie zmieniającej modelu ustroju sądów, część działalności administracyjnej ma stanowić

zadanie administracji rządowej, z którego osoby odpowiedzialne za wykonanie tego zadania dyrektorzy mają być rozliczani i podlegli władzy wykonawczej, a nie sądowniczej.

1.9. Wnioskodawca uznał, że art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. KRS zarzuciła pozbawienie prezesów sądów, którzy formalnie mają być zwierzchnikami dyrektorów sądów, wpływu na wynagrodzenie tych organów. Zarówno o wysokości wynagrodzenia, jak i dodatków specjalnych oraz nagród dla dyrektorów sądów i ich zastępców ma decydować Minister Sprawiedliwości. Ustawodawca nie przewidział w tym zakresie żadnego, nawet tak słabego jak wyrażenie opinii, uczestnictwa prezesów sądów w finansowym motywowaniu tych funkcjonariuszy. Doprowadzi to do tego, że dyrektorzy sądów będą zainteresowani jedynie wykonywaniem woli swojego faktycznego zwierzchnika - Ministra Sprawiedliwości, od którego zależy nie tylko stabilność ich zatrudnienia, ale także wynagrodzenie.

1.10. Wnioskodawca zarzucił, że art. 37g § 5 i art. 37h § 2, 3 i 4 p.u.s.p. są niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Zdaniem KRS, przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa do zwracania prezesowi lub wiceprezesowi sądu uwagi (art. 37g § 5 p.u.s.p.), nie tylko w zakresie sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami, ale również w zakresie kierowania sądem, a także do odmowy przyjęcia informacji rocznej o działalności sądu (art. 37h § 2-4 p.u.s.p.), bez jednoczesnego zapewnienia prezesowi sądu możliwości zakwestionowania takiego stanowiska przed KRS, stanowi naruszenie art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

1.11. Zdaniem wnioskodawcy, art. 106c p.u.s.p. jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. KRS wskazała, że nie kwestionuje zasadniczo wprowadzenia do p.u.s.p. systemu ocen i planowania rozwoju zawodowego sędziego. Jednak z uwagi na bezpośredni związek tej regulacji z zasadą niezawisłości sędziego, materia ta powinna być w jak największym stopniu i jak najprecyzyjniej unormowana w ustawie. Zdaniem KRS, w art. 106c p.u.s.p. wprowadzono instytucję indywidualnego planu rozwoju sędziego, „bez określenia, na czym ten plan ma polegać i w jakim celu ma być opracowywany”. Przepisy zawarte w jednostkach redakcyjnych (ustępach) tego artykułu, jak i art. 106d p.u.s.p., dotyczą jedynie zagadnień proceduralnych związanych ze sporządzaniem i wykonywaniem takiego planu. Ponadto w art. 106c § 3 p.u.s.p. nie przewidziano możliwości odwoływania się przez sędziego od opracowanego przez prezesa sądu indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego. Wskazany przepis przyznaje sędziemu prawo do zgłoszenia pisemnych uwag jedynie do oceny jego pracy.

W ocenie wnioskodawcy, z uwagi na potencjalne zagrożenie niezawisłości sędziego przez system oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego chociażby z uwagi na wykorzystywanie zarówno oceny, jak i indywidualnego planu rozwoju sędziego w procedurze awansowej, wątpliwości budzi powierzenie ostatecznego podsumowania wyników oceny pracy prezesom sądów. Prezesi sądów w zakresie kierowania działalnością administracyjną sądu podlegają prezesom sądów przełożonych oraz Ministrowi Sprawiedliwości. Zdaniem KRS system ocen sędziów w istocie stanowi kolejny instrument nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, wymienioną w art. 8 pkt 2 p.u.s.p., który rozszerzył kompetencje Ministra Sprawiedliwości.

1.12. Wnioskodawca wskazał, że art. 106e p.u.s.p. jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem KRS, z uwagi na znaczenie regulacji związanych z oceną pracy i planowaniem rozwoju zawodowego sędziów, zagadnienia zawarte w upoważnieniu powinny stanowić materię ustawową. Mają one bowiem rozwijać pojęcia niedookreślone, zawarte w art. 106a p.u.s.p., uszczegóławiając takie kryteria oceny jak m.in. sprawność i efektywność podejmowanych czynności, kultura urzędowania, sposób formułowania wypowiedzi, a także określać szczegółowy sposób oceny pracy sędziego. Wskazany zakres spraw został przy tym opatrzony ogólnikowymi wytycznymi i pojęciami niedookreślonymi, takimi jak: indywidualne predyspozycje sędziego czy potrzeby wymiaru sprawiedliwości w zakresie stałego podnoszenia jakości wykonywania przez sędziów powierzonych im obowiązków. Przy tak szeroko i nieostro ukształtowanym zakresie spraw do uregulowania dopiero akt wykonawczy, a nie ustawa, pozwoli na zajęcie stanowiska, czy nowy system oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego nie będzie stwarzał zagrożenia jego niezawisłości. Z tego względu, zdaniem KRS, kwestionowany przepis narusza nie tylko art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, ale również art. 92 ust. 1 Konstytucji. W istocie to rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości, przesądzi jak będą wyglądały oceny pracy sędziów. W tym zakresie akt ten nie wykonuje ustawy, ale ją uzupełnia, co w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji jest niedopuszczalne.

2. Marszałek Sejmu, działając w imieniu Sejmu, w piśmie z 4 stycznia 2013 r. zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) ustawa zmieniająca jest zgodna z art. 2 w związku z art. 7, a także z art. 119 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 9, art. 9a, art. 21 § 3, art. 22 § 1, art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4, art. 32b § 1 i 3, art. 32c § 1 i 2, art. 37g § 5 oraz art. 37h § 2 p.u.s.p., w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

3) art. 21 § 3, art. 22 § 1, art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4, art. 32b § 1 i 3 oraz art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. nie są niezgodne z art. 2 Konstytucji;

4) art. 106c i art. 106e p.u.s.p. są zgodne z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji;

5) art. 106e p.u.s.p. jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego przeprowadzenia pierwszego czytania projektu ustawy na posiedzeniu komisji, Marszałek Sejmu w pierwszej kolejności rozważył, czy tryb uchwalenia ustawy zmieniającej powoduje naruszenie art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu, a przez to art. 2 i art. 7 Konstytucji. W ocenie Marszałka Sejmu, za trafne należy uznać twierdzenie wnioskodawcy, że art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu wymagał przeprowadzenia pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, nie zaś na posiedzeniu komisji. Analiza projektu ustawy zmieniającej prowadzi bowiem do konkluzji, że przedmiotowy projekt regulował ustrój i właściwość władz publicznych. Zdaniem Sejmu, stwierdzenie naruszenia trybu określonego w art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu nie skutkuje jednak automatycznie niezgodnością z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji. Zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przywołanym przez Marszałka Sejmu, takie naruszenie miałoby miejsce dopiero wtedy, gdyby uchybienia regulaminowe prowadziły do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo gdyby występowały z takim nasileniem, że uniemożliwiłyby posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy. Sytuacja taka nie występuje w niniejszej sprawie. Konstytucja nie określa bowiem, choćby pośrednio, sposobu przeprowadzenia pierwszego czytania. Nie doszło również do uchybień proceduralnych w stopniu, który uniemożliwiłaby posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów jak i całości ustawy zmieniającej. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na przeprowadzenie – po pierwszym czytaniu – wysłuchania publicznego w sprawie projektu ustawy zmieniającej, co umożliwiło zainteresowanym środowiskom, ale przede wszystkim posłom realizację wszystkich tych celów, którym służy przeprowadzenie pierwszego czytania projektu na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Powyższe, w ocenie Sejmu, oznacza, że ustawa zmieniająca jest zgodna z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji.

Przechodząc do oceny zarzutu naruszenia art. 119 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu podkreślił, że przepisy Konstytucji dotyczące przebiegu postępowania ustawodawczego nie regulują szczegółowo przebiegu poszczególnych czytań oraz – z wyjątkiem trzeciego czytania – forum, na którym przeprowadzane jest określone czytanie. Zgodnie z art. 112 Konstytucji, porządek prac Sejmu w sytuacji, gdy dana materia nie została uregulowana w Konstytucji, jest określony w regulaminie Sejmu. Biorąc pod uwagę – poza wyjątkami, których nie dotyczy projekt ustawy zmieniającej – brak odniesień w Konstytucji do przebiegu czytań, Marszałek Sejmu wskazał, że przepisy Regulaminu Sejmu normujące przebieg poszczególnych czytań nie kształtują, a nawet nie współkształtują, treści art. 119 ust. 1 Konstytucji, co i tak byłoby sprzeczne z zasadą autonomii pojęć konstytucyjnych. Skoro sposób przeprowadzenia pierwszego czytania nie ma zakotwiczenia w przepisach Konstytucji, to tym samym, w ocenie Marszałka Sejmu, nie można uznać za zasadny zarzut naruszenia art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Następnie Marszałek Sejmu rozważył zasadność zarzutu naruszenia art. 186 ust. 1 Konstytucji, który zdaniem wnioskodawcy, wymaga przedstawienia do zaopiniowania przez KRS ostatecznej wersji projektu, w brzmieniu zawartym w projekcie wnoszonym do Sejmu w wykonaniu inicjatywy ustawodawczej. Sejm wskazał, że obowiązujący w okresie prac nad projektem ustawy zmieniającej art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy o KRS z 2001 r., przyznający KRS uprawnienie do opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, równocześnie nakładał pośrednio na organy przygotowujące projekty aktów normatywnych dotyczące sądownictwa obowiązek umożliwienia KRS wyrażenia stanowiska. Marszałek Sejmu przypomniał stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym, nie każda zmiana treści projektu ustawy wprowadzona w trakcie postępowania ustawodawczego aktualizuje automatycznie obowiązek zasięgnięcia opinii podmiotów, którym prawodawca przyznał uprawnienia konsultacyjne. Sejm podkreślił, że KRS wielokrotnie wyrażała swoje opinie na etapie prac nad projektem toczących się w Radzie Ministrów, przed wniesieniem projektu ustawy zmieniającej do Sejmu. Opinie te dotyczyły wszystkich materii, które zostały objęte projektem ustawy zmieniającej. To znaczy w świetle

orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, że zostało spełnione wymaganie wyrażenia opinii przez KRS. Ostateczna wersja projektu, nawet jeśli zawierała postanowienia odmienne od ustalonych wcześniej w porozumieniu z KRS, stanowiła wykonanie tych samych założeń i celów co projekt pierwotny. W ocenie Marszałka Sejmu, z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy o KRS z 2001 r. nie wynikało, że przyznane KRS uprawnienie przedstawienia opinii musiało być realizowane wyłącznie bezpośrednio przed wniesieniem inicjatywy ustawodawczej; mogło ono zostać zrealizowane także na wcześniejszych etapach, a projekt ostatecznie wniesiony do Sejmu mógł się różnić od projektu poddanego zaopiniowaniu. Z tych przyczyn, w ocenie Marszałka Sejmu, ustawa zmieniająca jest zgodna z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu, niezasadny jest również zarzut naruszenia art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji, gdyż wnioskodawca dopatrywał się naruszenia wynikającego z tych przepisów obowiązku działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa w niedopełnieniu obowiązków konsultacyjnych wobec KRS.

Marszałek Sejmu wskazał również, że postępowanie w zakresie kontroli zgodności ustawy zmieniającej z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy o KRS z 2001r. powinno zostać umorzona na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Niedopuszczalne jest bowiem wskazanie w charakterze wzorca kontroli przepisu ustawy.

2.2. W odniesieniu do kwestionowanych art. 9, art. 9a, art. 21 § 3, art. 22 § 1 oraz art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p. Marszałek Sejmu wskazał, że pomiędzy tymi przepisami istnieje ścisły związek, przemawiający za ich wspólnym rozpatrzeniem.

W ocenie Marszałka Sejmu, w zakresie zadań wykonywanych przez sądy, oprócz działalności orzeczniczej należy wyróżnić czynności, które nie polegają na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz nie są z nim bezpośrednio powiązane. Czynności te są wprawdzie realizowane przez sąd rozumiany jako określona struktura organizacyjna, nie są jednak czynnościami sądu, o których mowa w art. 175 ust. 1 Konstytucji, a więc nie służą sprawowaniu władzy sądowniczej (wymierzaniu sprawiedliwości). Wskazane rozróżnienie wywołuje istotne implikacje. Po pierwsze, realizacja czynności niejurysdykcyjnych może zostać powierzona na rzecz osób (pracowników sądów), którzy nie są sędziami. Po drugie, kierowanie czynnościami podejmowanymi przez te osoby nie musi być zastrzeżone na rzecz sędziów bądź też organów sądów, w których skład wchodzi sędziowie. Po trzecie, powyższa sfera może podlegać kontroli (nadzorowi) organów władzy wykonawczej. W tym kontekście Marszałek Sejmu podkreślił, że Trybunał w wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, dopuścił powierzenie przez ustawodawcę Ministrowi Sprawiedliwości zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, o ile działania nadzorcze nie będą wkraczać w sferę zarezerwowaną dla niezawisłego sędziego, funkcjonującego w niezależnym sądzie. Z tego względu ustawodawca w art. 9b p.u.s.p. ustanowił gwarancję, zgodnie z którą czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli.

Marszałek Sejmu wyraził pogląd, że zasada odrębności i niezależności sądów dotyczy jedynie realizacji przez sądy funkcji jurysdykcyjnych. W konsekwencji o dopuszczalności przekazania dyrektorom sądów wykonywania czynności administracyjnych powinno rozstrzygać to, czy czynności te mogą wpływać, choćby potencjalnie, na sposób sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sędziów. Dokonując analizy przepisów p.u.s.p. określających kompetencje dyrektora sądu, Marszałek Sejmu stwierdził, że nie obejmują one czynności związanych z realizacją przez sądy funkcji jurysdykcyjnych. Zadania wykonywane przez dyrektorów sądów zaliczają się do wyróżnionej przez Trybunał sfery działalności administracyjnej sądów, która ma zapewnić sędziom optymalne warunki materialne, lokalowe i techniczne. W konsekwencji wykonywanie tych zadań może zostać powierzone osobom, które nie są sędziami, oraz organom sądów, w skład których nie wchodzi sędziowie.

Marszałek Sejmu zwrócił również uwagę, że powierzenie dyrektorowi sądu nowych uprawnień z zakresu administracji sądowej miało służyć usprawnieniu zarządzania sądami i zapewnieniu w ten sposób efektywnego wymiaru sprawiedliwości. Po pierwsze, umożliwia to profesjonalizację funkcji administratora sądu. W ten sposób zapewnia się administrowanie sądami przez osoby, które dysponują stosownym przygotowaniem zawodowym. Po drugie, przyjęcie przepisów wzmacniających uprawnienia dyrektora sądu w wymiarze organizacyjnym prowadzi do odciążenia prezesa sądu od obowiązku realizacji czynności administracyjnych i pozwala mu skoncentrować się na kierowaniu działalnością sądu w zakresie bezpośrednio związanym ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Po trzecie, uczynienie dyrektora sądu organem odpowiedzialnym za szerokie spektrum spraw dotyczących administracji sądowej sprzyja, jednolitemu w skali państwa, wdrożeniu i realizacji standardów dotyczących funkcjonowania aparatu urzędniczego obsługującego sądy. W konsekwencji wprowadzone przez ustawę zmieniającą uregulowania związane z ograniczeniem uprawnień prezesa sądu w sprawach administracji sądowej są w pełni uzasadnione w aspekcie funkcjonalnym.

Marszałek Sejmu nie zgodził się ze stanowiskiem wnioskodawcy, zgodnie z którym ustawa zmieniająca wprowadziła „dwuwładzę” w kierowaniu sądami, co nieuchronnie miałyby prowadzić do konfliktów pomiędzy dyrektorem a prezesem sądu, negatywnie wpływając na wykonywanie przez sądy powierzonych im zadań. Zdaniem Marszałka Sejmu wskazana dwuwładza ma w istocie charakter pozorny, gdyż zasadniczo nie dochodzi do „przebiegów kompetencyjnych” pomiędzy prezesem sądu a dyrektorem sądu. Celem ustawy zmieniającej było wprowadzenie rozłączności w sferze uprawnień administracyjnych na linii prezes sądu i dyrektor sądu. Prezesowi sądu powierzono kierowanie działalnością administracyjną sądu co do zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, związaną bezpośrednio z wykonywaniem przez sąd zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. Odrębna sfera należy natomiast do właściwości dyrektora sądu, któremu powierzono kierowanie działalnością administracyjną sądu w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu.

Marszałek Sejmu nie podzielił poglądu wnioskodawcy, zgodnie z którym ustawa zmieniająca doprowadziła do rozszerzenia zakresu nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów. Dokonując analizy art. 8 i art. 9 p.u.s.p. w brzmieniu obowiązującym przed 28 marca 2012 r. oraz art. 8, art. 9 i art. 9a p.u.s.p. w brzmieniu ustalonym ustawą zmieniającą, Marszałek Sejmu doszedł do wniosku, że ustawodawca nie rozszerzył zakresu pojęcia „działalność administracyjna sądu”. Niewątpliwie nowa regulacja uszczegółowiła pojęcie działalności administracyjnej sądu, lecz nie doprowadziła do wzbogacenia go o nowe elementy. Minister nie został również wyposażony w nowe instrumenty nadzorcze. Ponadto wprowadzone ustawą zmieniającą regulacje nie dają podstaw do sprawowania przez Ministra nadzoru w zakresie realizacji przez sędziów (sądy) funkcji jurysdykcyjnych.

Z powyższych względów Marszałek Sejmu uznał, że art. 9, art. 9a, art. 21 § 3, art. 22 § 1 oraz art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p. są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

W odniesieniu do wskazanego jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu zaznaczył, że nie można wykluczyć występowania związków treściowych pomiędzy wartościami wymienionymi przez wnioskodawcę (rzetelność i sprawność wykonywania zadań przez sądy oraz kształtowanie systemu prawnego, który sprzyja wdrażaniu praw i wolności konstytucyjnych) a klauzulą demokratycznego państwa prawnego. Jednak analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie pozwala zaliczyć realizacji wymogu rzetelnego i sprawnego wykonywania przez sądy zadań oraz konieczności kształtowania systemu prawnego, który sprzyja wdrażaniu praw i wolności konstytucyjnych, za uznane elementy treściowe art. 2 Konstytucji. Jednocześnie argumentacja powołana przez wnioskodawcę nie daje podstaw do przyjęcia, że rzeczywistym jego celem było uczynienie wzorcem kontroli zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, wywodzonej z preambuły do Konstytucji. Z tych względów Marszałek Sejmu przyjął, że art. 21 § 3, art. 22 § 1 oraz art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p. nie są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

2.3. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 32b § 1 i 3 i art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, Marszałek Sejmu podkreślił, że organizacyjno-techniczny charakter zadań przypisanych dyrektorowi sądu powoduje, iż jego działalność może zostać poddana nadzorowi zwierzchniemu Ministra Sprawiedliwości, przy ograniczeniu (a w niektórych sytuacjach wręcz wyłączeniu) nadzoru sprawowanego w tej mierze przez prezesa sądu. Ustanowienie nadzoru Ministra Sprawiedliwości koresponduje z zakresem przypisanych mu ustawowo zadań. W myśl art. 24 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, ze zm.) Minister Sprawiedliwości jest organem właściwym w sprawach funkcjonowania sądów w wymiarze organizacyjnym i ponosi w tym względzie odpowiedzialność. Skoro działalność dyrektora sądu nie dotyczy realizacji funkcji jurysdykcyjnej, to w konsekwencji powyższa sfera działalności nie jest objęta gwarancjami niezależności i odrębności władzy sądowniczej. Z tej perspektywy brak podstaw do przyjęcia, że z Konstytucji wynika obowiązek przyznania organom sądów, w skład których wchodzi sędziowie – prezesowi sądu i zgromadzeniu ogólnemu sędziów apelacji – wiążących kompetencji w zakresie odwołania dyrektora sądu.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zasada równowagi władz nie może być odczytywana jako konieczność przyznania organom władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej identycznej pozycji w procedurze odwołania organów sądu. Konkretnie rozwiązania przyjmowane w tej materii powinny uwzględniać przede wszystkim charakter organu, którego dotyczy odwołanie, wynikający z rodzaju realizowanych przez niego zadań. W odniesieniu do tej grupy, do której zalicza się dyrektor sądu, dopuszczalne jest przyznanie wiodącej roli organom władzy wykonawczej w procedurze powoływania i odwoływania. Oznacza to dopuszczalność takiego uregulowania trybu odwołania dyrektora sądu, w którym Ministrowi Sprawiedliwości przyznana jest rola pierwszoplanowa i jednocześnie nie ma on obowiązku uwzględnienia wniosku o odwołanie dyrektora sądu, pochodzącego od organów sądu o składzie sędziowskim.

Marszałek Sejmu wskazał, że te same okoliczności przesądzą o nietrafności zarzutu wnioskodawcy dotyczącego zasad ustalania wynagrodzenia dyrektora sądu przez Ministra Sprawiedliwości. Dopuszczalność przyznania organom władzy wykonawczej wiodącej roli w sprawach związanych z działalnością administracyjną sądów nie odnoszącą się do sprawowania wymiaru sprawiedliwości obejmuje także kwestię kształtowania wysokości wynagrodzeń dyrektorów sądów (w analizowanym przypadku – uznaniowych dodatków i nagród, które w znacznym stopniu mają charakter motywacyjny), którą ustawodawca jest władny wyłączyć spod wpływu prezesów sądów.

Z tych względów Marszałek Sejmu przyjął, że art. 32b § 1 i 3 p.u.s.p. oraz art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

W odniesieniu do wzorca kontroli w postaci art. 2 Konstytucji Marszałek Sejmu wskazał, że obowiązek uregulowania funkcjonowania organów państwa w sposób gwarantujący realizację założeń zawartych w preambule do Konstytucji nie jest objęty, w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, klauzulą demokratycznego państwa prawnego i w tym zakresie art. 2 Konstytucji stanowi nieadekwatny wzorzec kontroli. Dlatego też, art. 32b § 1 i 3 oraz art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. nie są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

2.4. Marszałek Sejmu nie podzielił stanowiska wnioskodawcy co do niezgodności art. 37g § 5 i art. 37h § 2 p.u.s.p. z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Marszałek Sejmu podkreślił, że podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości wobec prezesa sądu czynności mieszczą się w ramach nadzoru administracyjnego, nie ingerują natomiast w sprawowanie przez sądy wymiaru sprawiedliwości. Zdaniem Marszałka Sejmu, brak przyznania prezesowi sądu możliwości wniesienia odwołania jest zasadny z uwagi na skutki, które wiążą się z zastosowaniem instrumentów nadzorczych przez Ministra Sprawiedliwości. Zwrócenie uwagi prezesowi sądu, o którym mowa w art. 37g § 5 p.u.s.p., nie stanowi podstawy odwołania tego organu, ponieważ podstawą odwołania może być wyłącznie wystąpienie rażących nieprawidłowości realizacji przez prezesa spoczywających na nim zadań. Kwestie te podlegają ocenie KRS, która w trybie art. 27 § 2 p.u.s.p. opiniuje zamiar odwołania przez Ministra Sprawiedliwości prezesa sądu, przy czym negatywna opinia Rady jest wiążąca. Możliwe jest zatem odtworzenie stwierdzonych przez Ministra Sprawiedliwości nieprawidłowości sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądu (w tym stanowiących podstawę zwrócenia pisemnej uwagi) oraz poddanie ocenie ich zasadności.

W ocenie Marszałka Sejmu, analogiczną argumentację należy zastosować wobec kwestionowanego art. 37h § 2 p.u.s.p., który nie przewiduje możliwości wniesienia przez prezesa sądu apelacyjnego odwołania w przypadku odrzucenia przez Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów działających na obszarze apelacji. Ponadto dopiero dwukrotna (a więc powtarzająca się) odmowa przyjęcia informacji związana z biernością prezesa sądu apelacyjnego, jeśli chodzi o czynności zmierzające do usunięcia uchybień w działalności administracyjnej sądów, stanowi podstawę do przyjęcia rażącego niewywiązywania się prezesa z obowiązków, i to skutkuje wszczęciem przez Ministra Sprawiedliwości procedury odwołania tego organu sądu.

Z powyższych względów, w ocenie Marszałka Sejmu, art. 37g § 5 i art. 37h § 2 p.u.s.p. są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

2.5. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 106c p.u.s.p. z art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że treść indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego może zostać precyzyjnie wyznaczona na podstawie dalszych unormowań p.u.s.p. Funkcjonalne powiązanie systemu oceny pracy sędziego oraz indywidualnego planu rozwoju zawodowego determinuje bowiem treść planu, którą jest określenie kierunku rozwoju zawodowego sędziego w zakresie doskonalenia warsztatu pracy sędziego w obszarach określonych w art. 106a § 1 p.u.s.p. Ocena pracy sędziego służy ustaleniu stanu faktycznego sposobu realizacji przez sędziego funkcji jurysdykcyjnych (innych powierzonych funkcji o charakterze organizacyjnym, np. przewodniczącego wydziału w sądzie) w zakresie określonym w art. 106a p.u.s.p. Jej integralnym elementem jest podsumowanie wyników oceny (por. art. 106c § 1 p.u.s.p.). Ocena nie zawiera jednak wskazań, które zapewniłyby praktyczną realizację jej wyników. Powyższą rolę spełnia natomiast indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego, w sposób logiczny dopełniając wprowadzony przez ustawodawcę system oceny pracy sędziego (przez wyznaczenie kierunków doskonalenia warsztatu i umiejętności sędziów). Z tego też względu ustawodawca zobowiązał prezesa sądu do podejmowania działań umożliwiających realizację indywidualnego planu rozwoju sędziego (np. kierując go na określone szkolenia zawodowe), zaś na samego sędziego został nałożony obowiązek uczestnictwa w opracowaniu i realizacji planu (art. 106d p.u.s.p.). W konsekwencji art. 106c p.u.s.p. jest zgodny z wymaganiami dostatecznej określoności przepisów prawnych, wynikającym z art. 2 Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu, art. 106c p.u.s.p. jest również zgodny z art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. Ocena pracy sędziego, jak i opracowany na jej podstawie indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego

pozostają wprawdzie bezpośrednio związane ze sferą orzekania, niemniej nie dotyczą sprawowania funkcji jurysdykcyjnej (treści podejmowanych orzeczeń). Przesądżają o tym obszary podlegające ocenie, do których ustawodawca zaliczył: efektywność pracy, metodykę pracy, kulturę urzędowania, specjalizację w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajowo spraw oraz pełnienie przez sędziego poszczególnych funkcji. Marszałek Sejmu podniósł również, że zgodnie z art. 106a § 3 p.u.s.p. zakres oceny pracy sędziego (a więc i opracowany na jej podstawie plan) nie może wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. Ponadto ocena pracy sędziego jest dokonywana przez sędziów (w ramach wizytacji sądu), którzy zostali powołani do pełnienia funkcji wizytatora w szczególnym trybie (art. 37c i art. 37d p.u.s.p.). Z tych względów nie można uznać, aby ocena i plan rozwoju zawodowego sędziego mogły bezpośrednio ingerować w istotę zasady podziału władzy i niezawisłości sędziowskiej.

2.6. Marszałek Sejmu nie podzielił stanowiska wnioskodawcy co do niezgodności art. 106e p.u.s.p. z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu, kwestie związane z systemem oceny pracy sędziego oraz planowania kariery zawodowej sędziego nie są objęte zasadą wyłączności ustawy, o której mowa w art. 180 i art. 181 Konstytucji. Zagadnienia te nie mogą być również objęte szeroko rozumianą materią „ustroju sądów”, o których mowa w art. 176 ust. 2 Konstytucji. Marszałek Sejmu wskazał, że niezależnie od braku konstytucyjnego wymogu wyłączności ustawowej w omawianej materii analiza przepisów p.u.s.p. prowadzi do wniosku, że ustawodawca stosunkowo szczegółowo uregulował zagadnienia związane z systemem oceny pracy sędziego oraz opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego. Natomiast do rozporządzenia przekazano jedynie konkretyzację niektórych zagadnień związanych z oceną pracy sędziego, tj. uszczegółowienie kryteriów oceny oraz szczegółowy sposób oceny pracy sędziego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, nie ma również podstaw do przyjęcia zarzutu niewystarczającego stopnia szczególowości wytycznych w przypadku materii, o których mowa w art. 106e pkt 1 p.u.s.p. Wytyczne te wyznaczają kształt, jaki ma zostać nadany regulacjom na szczeblu rozporządzeń. Stopień ich szczególowości jest przy tym adekwatny do normowanej problematyki, którą jest określenie trybu przeprowadzania oceny pracy sędziego oraz opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego. W ocenie Marszałka Sejmu, nie można również podzielić argumentu, że w art. 106e p.u.s.p. ustawodawca posłużył się zwrotami niedookreślonymi (indywidualne predyspozycje sędziego, potrzeby wymiaru sprawiedliwości), jeżeli wziąć pod uwagę specyfikę indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego oraz celów, które mają zostać osiągnięte w związku z jego realizacją (doskonalenie zawodowe).

Marszałek Sejmu stwierdził, że analiza art. 106e p.u.s.p. wraz z towarzyszącym mu kontekstem normatywnym wskazuje, że ocena pracy sędziego oraz planowanie rozwoju zawodowego nie obejmują spraw związanych bezpośrednio z istotą niezawisłości sędziowskiej. Również skutki przeprowadzenia oceny pracy sędziego ograniczają się do opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego, który sędzia ma obowiązek realizować, a prezes sądu ma mu to umożliwić. Ustawodawca nie przewidział żadnych innych skutków, a zwłaszcza dotyczących wykonywania funkcji jurysdykcyjnych. Ponadto podmiotami oceniającymi pracę sędziów oraz opracowującymi indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego są odpowiednio sędziowie wizytatorzy oraz prezesi sądów. Nie są to zatem organy władzy wykonawczej, co mogłoby ewentualnie uzasadniać niezgodność art. 106e p.u.s.p. z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

3. W piśmie z 21 stycznia 2013 r. stanowisko wobec wniosku KRS zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) ustawa zmieniająca jest niezgodna z art. 2 w związku z art. 7, z art. 186 ust. 1 Konstytucji, a ponadto jest niezgodna z art. 112 Konstytucji w związku z art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu, jest natomiast zgodna z art. 119 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 9 p.u.s.p., w brzmieniu ustalonym ustawą zmieniającą, jest zgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

3) art. 9a p.u.s.p. jest zgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

4) art. 21 § 3, art. 22 § 1 i art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p. są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

5) art. 32b § 1 i 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim przepis ten nie przyznaje zgromadzeniu ogólnemu sędziów apelacji oraz prezesowi sądu prawa do zakwestionowania stanowiska Ministra Sprawiedliwości, odmawiającego odwołania dyrektora sądu w przypadku negatywnej opinii zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji, dotyczącej sprawozdania dyrektora z działalności sądów w zakresie powierzonych mu zadań, lub też w przypadku wystąpienia przez prezesa sądu z wnioskiem związanym z naruszeniem obowiązków przez dyrektora sądu, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

6) art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. jest zgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

7) art. 37g § 5 p.u.s.p. w zakresie, w jakim przepis ten nie przyznaje prezesowi sądu lub wiceprezesowi sądu prawa wniesienia zastrzeżeń do uwagi na piśmie, sporządzonej przez Ministra Sprawiedliwości, jeżeli Minister ten stwierdzi uchybienia w kierowaniu sądem lub sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

8) art. 37h § 2 p.u.s.p. w zakresie, w jakim przepis ten nie przyznaje prezesowi sądu prawa do zakwestionowania zasadności odmowy przyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych prezesowi zadań, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

9) art. 106c p.u.s.p. jest zgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji;

10) art. 106e p.u.s.p. jest zgodny z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego wymagania zasięgnięcia opinii KRS w procesie legislacyjnym, Prokurator Generalny wskazał, że uprawnienie KRS do opiniowania projektów ustaw dotyczących sądownictwa i sędziów, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ma swoje konstytucyjne zakotwiczenie w art. 186 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, opinia wyrażona przez KRS w uchwale z 9 września 2009 r. dotyczyła jednej z wersji projektu ustawy zmieniającej, która zawierała rozwiązania znacznie odbiegające od przedstawionych w projekcie skierowanym przez Radę Ministrów do Sejmu. Z porównania obu wersji wynika, że chociaż został zachowany ogólny kierunek proponowanych zmian, to jednak występują między nimi liczne i istotne różnice dotyczące m.in. zasad tworzenia wydziałów sądów, trybu powoływania, oceniania pracy i odwoływania dyrektora sądu, czy zakresu uprawnień poszczególnych organów samorządu sędziowskiego. W przypadku ustaw wprowadzających zmiany w ustawach ustrojowych sądownictwa, uprawnienie do ich opiniowania dotyczy przede wszystkim tej wersji dokumentu, która została skierowana do Sejmu. Istota opiniowania projektu aktu normatywnego przez KRS polega na tym, że stanowisko tego organu kierowane powinno być przede wszystkim do ustawodawcy, nie zaś do autora projektu; posłowie muszą, mieć możliwość zapoznania się z pełną i wyrażoną w prawidłowy sposób opinią KRS. Prokurator Generalny przytoczył pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym sama obecność przedstawiciela KRS w toku prac parlamentarnych, nawet gdyby zabierał głos, nie stanowi jeszcze realizacji opiniodawczych kompetencji KRS, gdyż organ ten może wydawać opinie tylko w postaci sformalizowanej uchwały. Z uwagi na powyższe, zdaniem Prokuratora Generalnego, brak opinii KRS o ostatecznej wersji projektu ustawy zmieniającej należy uznać za uchybienie trybu prac legislacyjnych powodujące naruszenie art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny uznał, że dodatkowym uchybieniem proceduralnym, które potęguje wadliwość procesu legislacyjnego nad ustawą zmieniającą, było skierowanie projektu tej ustawy do pierwszego czytania w komisji zamiast na posiedzenie plenarne. Zdaniem Prokuratora Generalnego, warunki, jakim powinno odpowiadać pierwsze czytanie nie znajdują zakotwiczenia w art. 119 ust. 1 Konstytucji, a tym samym nie można uznać, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia wynikającej z tego przepisu zasady trzech czytań. Prokurator Generalny, przywołując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, wskazał, że wzorcem kontroli w niniejszej sprawie powinien być art. 112 Konstytucji w związku z art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu. W ocenie Prokuratora Generalnego, oczywiste jest, że w toku procesu legislacyjnego doszło do naruszenia art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu. Prokurator Generalny podzielił pogląd wnioskodawcy, że przeprowadzenie pierwszego czytania projektu ustawy zmieniającej na posiedzeniu komisji, zamiast na posiedzeniu plenarnym Sejmu, przy jednoczesnym braku ostatecznej opinii KRS i niedołączeniu do projektu wcześniejszych opinii tego organu, uniemożliwiło ogółowi posłów zapoznanie się ze stanowiskiem KRS, w tym zwłaszcza z negatywnymi ocenami rozwiązań projektu, prezentowanymi przez ten organ. Naruszenie zasad wynikających z art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu, zakotwiczonych w art. 112 Konstytucji, wystąpiło – zdaniem Prokuratora Generalnego – w stopniu mogącym mieć realny wpływ na dalsze decyzje podjęte przez Sejm.

W ocenie Prokuratora Generalnego, naruszenia w pracach nad projektem ustawy zmieniającej dotyczyły elementów trybu legislacyjnego uregulowanych na poziomie konstytucyjnym, ustawowym i regulaminów parlamentarnych, a każde tego rodzaju uchybienie powinno być rozpatrywane w kategoriach jednoczesnego naruszenia zasady legalizmu. Z tej przyczyny, zdaniem Prokuratora Generalnego, ustawa zmieniająca narusza również art. 7, a także art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny wskazał, że postępowanie w zakresie badania zgodności ustawy zmieniającej z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy o KRS z 2001 r. powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.



3.2. Prokurator Generalny odniósł się również do zarzutów merytorycznych przedstawionych przez wnioskodawcę, na wypadek gdyby Trybunał Konstytucyjny zdecydował o kontroli zgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów p.u.s.p.

W pierwszej kolejności Prokurator Generalny przedstawił argumentację dotyczącą oceny zgodności art. 9, art. 9a, art. 21 § 3, art. 22 § 1, art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4, art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Prokurator Generalny wskazał, że w sądach można wyróżnić dwie struktury: jurysdykcyjną oraz administracyjną, która tworzy hierarchicznie zorganizowaną administrację sądową. Nawiązując do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, wskazał, że nie występują przeszkody natury konstytucyjnej, aby ustawodawca mógł powierzyć nadzór administracyjny nad sądami Ministrowi Sprawiedliwości, który jest właściwy – uwzględniając zasadę niezawisłości sędziowskiej – w sprawach sądownictwa w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami dla innych organów państwowych. Dotyczy to również nadzoru nad tą sferą działalności administracyjnej sądów, która jest bezpośrednio związana z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości, lecz nie należy do sfery chronionej niezawisłością sędziów. Warunkiem konstytucyjności takich rozwiązań jest to, by kompetencje z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów dotyczyły wyłącznie kwestii, które nie są związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości.

W ocenie Prokuratora Generalnego, z powyższych względów, brak jest konstytucyjnych przeciwwskazań do powierzenia dyrektorom sądów prowadzenia administracji sądowej w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu. Z uwagi na to, że dyrektorzy są organami sądów, nowe rozwiązania przekazują te kompetencje organowi pozostającemu w strukturach sądownictwa i podlegającemu, choć w ograniczonym zakresie, zwierzchnictwu prezesa sądu. Prokurator Generalny podzielił stanowisko wnioskodawcy, że rozwiązania wprowadzone ustawą zmieniającą powodują pewną autonomizację części sfery administracyjnej działalności sądów nie tylko w kontekście funkcjonalnym, lecz również organizacyjnym. Również stworzenie w ramach sądownictwa powszechnego odrębnej, hierarchicznej struktury organów wykonawczych, ściśle związanych z Ministrem Sprawiedliwości, istotnie wzmacnia pozycję tego organu w zakresie prowadzenia administracyjnej działalności sądów. W tym kontekście istnieje także potencjalne ryzyko powstania konfliktów między strukturami orzeczniczymi a wykonawczymi sądów.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wszystkie powołane okoliczności nie powodują jednak niekonstytucyjności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę, gdyż nie ingerują w niezależność sądu i niezawisłość sędziowską. W konsekwencji wprowadzony przez ustawę zmieniającą ogólny kształt nadzoru nad działalnością administracyjną sądów nie wzmacnia uprawnień władzy wykonawczej w stopniu pozwalającym na stwierdzenie niekonstytucyjności tych rozwiązań.

Również ściślejsze powiązania dyrektora sądu z władzą wykonawczą powodują, że nie może być uznane za niekonstytucyjne nieprzyznanie w art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. uprawnień prezesowi sądu w zakresie ustalania wynagrodzenia dyrektora sądu.

3.3. Prokurator Generalny podzielił pogląd wnioskodawcy dotyczący niezgodności art. 32b § 1 i 3 p.u.s.p. z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

W jego ocenie, rozwiązania wprowadzone ustawą zmieniającą powodują, że odwołanie dyrektora sądu, nawet w wypadku bezdyskusyjnej zasadności zarzutów podnoszonych wobec jego działań przez organy sądów, może nastąpić jedynie w wyniku całkowicie arbitralnej i niepodlegającej jakiegokolwiek weryfikacji decyzji Ministra Sprawiedliwości. Niewątpliwie dochodzi więc w tym przypadku do naruszenia równowagi między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą, przy czym istota niekonstytucyjności polega na tym, że zaskarżone przepisy nie przewidują możliwości kontroli prawidłowości decyzji Ministra Sprawiedliwości. Nawet jeśli działania dyrektora sądu istotnie i negatywnie wpływały na realizację przez sąd zadań w zakresie wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej, władza sądownicza nie ma skutecznego środka, pozwalającego na ochronę jej naruszonych praw. Określenie sposobu tej weryfikacji należy oczywiście do ustawodawcy, jednakże wydaje się, że organem najbardziej predysponowanym do przeprowadzenia takiej oceny jest, ze względu na pozycję ustrojową i skład, KRS.

Prokurator Generalny stwierdził, że to, iż w art. 32b § 1 i 3 p.u.s.p. nie przyznano zgromadzeniu ogólnemu sędziów apelacji i prezesowi sądu prawa do zakwestionowania stanowiska Ministra Sprawiedliwości, odmawiającego odwołania dyrektora sądu w przypadku negatywnej opinii zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji, dotyczącej sprawozdania dyrektora z działalności sądów w zakresie powierzonych mu zadań lub też w sytuacji wystąpienia przez prezesa sądu z wnioskiem związanym z naruszeniem obowiązków przez dyrektora sądu, jest niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

3.4. Prokurator Generalny podzielił stanowisko wnioskodawcy co do niezgodności art. 37g § 5 p.u.s.p. i art. 37h § 2 p.u.s.p. z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

W jego ocenie, kwestionowane przez KRS przepisy nie zapewniają władzy sądowniczej gwarancji możliwości ochrony jej uprawnień oraz instrumentów umożliwiających wywieranie wpływu na te działania pozostałych władz, które są istotne dla efektywności działania sądów. Prezes sądu nie tylko nie ma prawa do odwołania się od uwag i rozstrzygnięć ministra, przewidzianych w art. 37g § 5 i art. 37h § 2 p.u.s.p., lecz nawet nie może złożyć do nich wyjaśnień lub zastrzeżeń. Stan taki prowadzić może do pozornie uzasadnionego, lecz *de facto* arbitralnego wszczęcia procedur zmierzających do odwołania prezesa sądu. Niewątpliwie jest więc, że wskazane wyżej przepisy nie zawierają instrumentów „hamujących”, tj. ograniczających dowolność działania władzy wykonawczej, a przez to są niezgodne z zasadą podziału władz oraz niezależności sądów.

Prokurator Generalny wskazał, że określenie sposobu weryfikacji zasadności stanowiska Ministra Sprawiedliwości należy do kompetencji ustawodawcy, muszą to być jednak mechanizmy dające organom władzy sądowniczej realną możliwość ochrony jej uprawnień. Uprawniony wydaje się przy tym pogląd, że minimalne standardy konstytucyjne wymagają przyznania prezesowi (wiceprezesowi) sądu prawa do wniesienia zastrzeżeń do uwagi na piśmie Ministra Sprawiedliwości, przewidzianej w art. 37g § 5 p.u.s.p. Te same standardy przemawiają za wprowadzeniem instrumentów prawnych umożliwiających prezesowi sądu zakwestionowanie zasadności odmowy przyjęcia przez tegoż Ministra informacji rocznej, o której mowa art. 37h p.u.s.p.

Z tych względów Prokurator Generalny stwierdził, że art. 37g § 5 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa do weryfikacji zasadności uwagi na piśmie, sporządzonej przez Ministra Sprawiedliwości, a kierowanej do prezesa lub wiceprezesa sądu, jeżeli Minister stwierdzi uchybienia w kierowaniu sądem lub sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Podobnie art. 37h § 2 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przyznaje prezesowi sądu prawa do zakwestionowania zasadności odmowy przyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych prezesowi zadań, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

3.5. Następnie Prokurator Generalny odniósł się do zarzutów dotyczących art. 106c i art. 106e p.u.s.p., które dotyczą oceny pracy sędziego oraz indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego.

Prokurator Generalny stwierdził, że podnoszone przez wnioskodawcę zarzuty niedostatecznej określoności art. 106c i art. 106e p.u.s.p. są nieuzasadnione. Zarówno z przepisów p.u.s.p., jak i z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej można bowiem wywnioskować, jaki jest cel i charakter indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego. Jest to program działań, jakie winien podjąć sędzia w celu wyeliminowania ewentualnych uchybień, występujących w sferach objętych oceną, lub też w celu podniesienia poziomu swojej pracy. Opracowanie tego planu jest nierozdzielnie związane – w sensie merytorycznym, funkcjonalnym i czasowym – z wynikami oceny pracy sędziego. Owe więzi determinują treść planu, sprowadzając się do określenia tak kierunków, jak i konkretnych działań, które powinien podjąć sędzia w celu doskonalenia swego warsztatu pracy w obszarach określonych w art. 106a § 1 p.u.s.p.

W myśl art. 106e pkt 3 p.u.s.p., określenie szczegółowego sposobu opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego zostało – co prawda – przekazane do uregulowania w rozporządzeniu, lecz zakres zawartości tego dokumentu może być wyznaczony na podstawie innych unormowań ustawy. Z kolei wyrażenia użyte w art. 106a i art. 106e p.u.s.p., np. „sprawność i efektywność podejmowanych czynności”, „kultura urzędowania”, „sposób formułowania wypowiedzi”, „indywidualne predyspozycje sędziego”, są wyrażeniami jasnymi i zrozumiałymi na płaszczyźnie języka potocznego. Ustalenie ich normatywnego znaczenia, przy użyciu podstawowych zasad wykładni prawa, nie wydaje się trudne. Zaskarżone przepisy nie są więc dotknięte wadami uniemożliwiającymi ich stosowanie oraz tworzenie na ich podstawie aktu wykonawczego. Z powyższych względów Prokurator Generalny uznał, że art. 106c i art. 106e p.u.s.p. są zgodne z zasadą określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Przechodząc do oceny zgodności zaskarżonych przepisów z zasadą podziału władz oraz zasadą niezawisłości sędziowskiej, Prokurator Generalny wskazał, że ocena pracy sędziego i plan rozwoju zawodowego sędziego nie dotyczą treści rozstrzygnięć wydawanych przez sędziego w ramach funkcji jurysdykcyjnych oraz czynności podejmowanych w toku rozpoznawania sprawy. Z tego względu trudno uznać, aby ocena i plan mogły bezpośrednio ingerować w istotę odrębności władzy sądowniczej, jaką jest monopol kompetencyjny tej władzy na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Z uwagi na ścisły związek między zasadą niezależności sądów a zasadą niezawisłości sędziowskiej wykluczona jest więc tym samym dopuszczalność ingerencji oceny lub planu rozwoju zawodowego w sferę chronioną atrybutem niezawisłości. Gwarancję przestrzegania zasady niezawisłości sędziowskiej w trakcie dokonywania oceny pracy sędziego ustanawia przy tym wprost art. 106a § 3 p.u.s.p. Ocena pracy sędziego dokonywana jest w ramach wizytacji sądu przez sędziów, którzy zostali powołani do pełnienia funkcji wizytatora. Rozwiązanie to minimalizuje niebezpieczeństwo arbitralności oceny. Z kolei

prezesowi sądu powierzone zostało opracowanie planu rozwoju zawodowego sędziego, zaś prezesowi sądu przełożonego – rozpatrzenie ewentualnych uwag do oceny, zgłoszonych przez sędziego, i dokonanie ostatecznego podsumowania jej wyników. Z tego, że w zakresie kierowania działalnością administracyjną sądów prezes danego sądu podlega prezesom sądów przełożonych oraz Ministrowi Sprawiedliwości, nie wynika jednak, by władza wykonawcza uzyskała realny wpływ na sposób wykonywania przedmiotowych czynności przez prezesów sądów wobec konkretnego sędziego. W szczególności niezasadny wydaje się pogląd wnioskodawcy, że system oceny sędziów stanowi jeden z instrumentów zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów określoną w art. 8 pkt 2 p.u.s.p., który sprawuje Minister Sprawiedliwości. Z kolei zarzut wnioskodawcy dotyczący braku możliwości kwestionowania przez sędziego indywidualnego planu rozwoju zawodowego wydaje się wynikać z niezrozumienia intencji ustawodawcy. Opracowanie tego planu jest nierozdzielnie związane z wynikami oceny pracy sędziego, a składając zastrzeżenia do tej oceny, sędzia uzyskuje także możliwość oddziaływania na ostateczny kształt planu rozwoju zawodowego. Z tych względów Prokurator Generalny uznał, że art. 106c i art. 106e p.u.s.p. są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny wskazał, że w świetle przepisów Konstytucji nie można podzielić stanowiska wnioskodawcy, że zagadnienia związane z systemem oceny pracy sędziego są objęte zasadą absolutnej wyłączności regulacji ustawowej. Dopuszczalne było więc dokonanie rozdziału regulowanej materii między ustawę a rozporządzenie, z tym wszakże zastrzeżeniem, że podstawowe i istotne z punktu widzenia niezawisłości sędziowskiej zasady przeprowadzenia oceny sędziego i sporządzenia indywidualnego planu rozwoju zawodowego powinny zostać ustalone na poziomie ustawy. Z analizy przepisów p.u.s.p. wynika, że warunek ten został spełniony. Do uregulowania w drodze rozporządzenia przekazano jedynie konkretyzację niektórych zagadnień związanych z oceną pracy sędziego, tj. uszczegółowienie kryteriów oceny, oraz szczegółowy sposób oceny pracy sędziego, a ponadto unormowanie szczegółowego sposobu opracowywania planu rozwoju zawodowego sędziego.

Prokurator Generalny uznał, że powyższa konstatacja ma również znaczenie w kontekście oceny poziomu szczegółowości wytycznych, które winny precyzyjnie wyznaczać kształt i zakres regulacji przyszłego aktu wykonawczego. Kwestie, których konkretyzacja ma nastąpić w akcie wykonawczym, stosunkowo obszernie zostały uregulowane na poziomie ustawowym. Sposób sformułowania wytycznych, zawartych w art. 106e p.u.s.p., wskazuje, że ustawodawca upoważnił organ wydający akt wykonawczy jedynie do konkretyzacji unormowań ustawowych, wskazując przy tym kierunki owego uszczegółowienia. Jednocześnie kontekst normatywny użycia zawartych w przepisie upoważniającym zwrotów niedookreślonych („indywidualne predyspozycje sędziego” oraz „potrzeby wymiaru sprawiedliwości w zakresie stałego podnoszenia jakości wykonywania przez sędziów powierzonych im obowiązków”), pozwala na zdekodowanie normatywnej treści tych pojęć przez odwołanie się do innych przepisów p.u.s.p. oraz istoty i celu instytucji oceny sędziego i indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego. W konsekwencji Prokurator Generalny stwierdził, że art. 106e p.u.s.p. jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o TK, wystąpił 10 stycznia 2013 r. do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie opinii w sprawie w terminie 30 dni. Minister Sprawiedliwości przedstawił opinię w piśmie złożonym w Trybunale 2 maja 2013 r.

4.1. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego przeprowadzenia pierwszego czytania projektu ustawy na posiedzeniu komisji, wskazał, że użycie w art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu koniunkcji „ustrój i właściwość” można interpretować w ten sposób, że tylko projekty ustaw regulujące jednocześnie ustrój i właściwość władz publicznych podlegają obligatoryjnemu pierwszemu czytaniu na posiedzeniu Sejmu. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, nawet błędne zakwalifikowanie określonego projektu ustawy do kategorii projektów niepodlegających obligatoryjnemu pierwszemu czytaniu na posiedzeniu Sejmu nie powoduje niezgodności z Konstytucją, gdyż nie przeczy istocie trzech czytań, wynikającej z art. 119 ust. 1 Konstytucji.

4.2. Przechodząc do oceny zarzutu dotyczącego opiniowania projektu ustawy przez KRS, Minister Sprawiedliwości przytoczył orzecznictwo Trybunału dotyczące tego zagadnienia i wskazał, że Minister Sprawiedliwości w toku prac nad projektem realizował w pełni obowiązek opiniowania i konsultacji projektów aktów normatywnych. Konsultacje z KRS przeprowadzono kilkakrotnie. Projekt ustawy został przekazany do zaopiniowania KRS w maju 2009 r. Następnie w październiku 2009 r. projekt w wersji uwzględniającej znaczną część uwag zgłoszonych w ramach konsultacji został ponownie przedstawiony KRS do zaopiniowania. W dniach 20 listopada i 2 grudnia 2009 r. odbyły się dodatkowe konsultacje projektu m.in. z przedstawicielami KRS, zaś ostatnim

etapem konsultacji projektu z przedstawicielami KRS były konferencje w dniach: 19 lutego, 9 kwietnia, 28 maja, 8 i 23 czerwca oraz 1 lipca 2010 r.

4.3. Minister Sprawiedliwości wskazał, że art. 9 i art. 9a p.u.s.p. określają mechanizm relacji między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą, wprowadzając bardziej precyzyjną niż w poprzednim stanie prawnym regulację przyznającą kompetencję Ministrowi Sprawiedliwości do sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Dokonana nowelizacja zmierza ponadto do ograniczenia nadzoru Ministra Sprawiedliwości w zakresie „toku i sprawności postępowania”. Dotychczasowa regulacja instytucji nadzoru nad działalnością administracyjną sądów była przedmiotem krytyki m.in. z uwagi na zacieranie się różnic pomiędzy wykonywaniem zwierzchniego nadzoru przez Ministra Sprawiedliwości a wykonywaniem nadzoru bezpośredniego przez organy sądów. Zarzucano wówczas, że Minister Sprawiedliwości ze względu na charakter sprawowanego nadzoru nie powinien go wykonywać osobiście, a cele nadzoru – sprawność i rzetelność funkcjonowania władzy sądowniczej – mogą być osiągnięte przez działanie mechanizmów nadzoru w obrębie władzy sądowniczej, np. w ramach nadzoru prezesów sądów. Przedstawiciele doktryny uzupełniająco podnosili, że nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów nie może dotyczyć czynności bezpośrednio związanych z zarządzaniem procesem orzekania, tj. tokiem postępowania sądowego w konkretnej sprawie. Nowa regulacja pozostawia zasadnicze uprawnienia nadzorcze w tym zakresie wewnątrz władzy sądowniczej. Z tych względów, w ocenie Ministra Sprawiedliwości, przez doprecyzowanie zakresów ustawowych pojęć nowa regulacja wzmacnia gwarancje zawarte w art. 173 Konstytucji.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości, istotnym elementem zmiany związanej z przyjęciem podziału na zewnętrzny i wewnętrzny nadzór nad działalnością administracyjną sądów jest precyzyjne, a równocześnie wąskie, określenie zakresu kompetencji Ministra Sprawiedliwości w art. 37g p.u.s.p. Przepis ten wyraźnie ogranicza uprawnienia nadzorcze Ministra Sprawiedliwości w zakresie zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów do analizy informacji rocznych o działalności sądów, ustalenia ogólnych kierunków wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych, oraz kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych i wydawania stosownych zarządzeń. Nadzór ten nie dotyczy zatem konkretnych postępowań czy działań nadzorczych prezesów innych sądów; świadczy to o tym, że ustawa zmieniająca ograniczyła możliwości podejmowania przez Ministra Sprawiedliwości działań nadzorczych w tych obszarach, w których mogłyby powstać wątpliwości, czy nie obejmują one działalności, w której sędziowie są niezawisli. Wyrazem tego jest między innymi przekazanie kompetencji do rozpoznawania skarg prezesom sądów (por. art. 41b § 1 p.u.s.p.). Nie można zatem podzielić poglądu wnioskodawcy o wzmocnieniu uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości względem prezesów sądów.

4.4. W dalszej kolejności Minister Sprawiedliwości odniósł się do kwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów dotyczących pozycji i kompetencji dyrektora sądu oraz prezesa sądu.

Minister Sprawiedliwości wskazał, że nowelizacja p.u.s.p. stanowi element działań podejmowanych w celu reformy wymiaru sprawiedliwości w kierunku bardziej elastycznego ukształtowania struktury organizacyjnej sądów rejonowych i okręgowych, racjonalnego wykorzystania kadry orzecniczej i środków finansowych wydatkowanych na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, a w konsekwencji także istotnej modyfikacji zasad sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, jak również usprawnienia zarządzania sądami. Nowe ujęcie instytucji dyrektora sądu, funkcjonującej także w poprzednim stanie prawnym, stanowi jedynie część wprowadzanych zmian, z którymi koresponduje, tworząc logiczny układ relacji kompetencyjnych. Zasadnicze kierunki reformy odpowiadają m.in. zaleceniom przyjętym przez Komitet Ministrów Rady Europy i są nastawione na podniesienie jakości działalności sądów, zarówno w wymiarze dotyczącym ich podstawowej działalności, jak i w wymiarze funkcjonalnym, poprzez optymalne zorganizowanie struktury organizacyjnej sądów powszechnych.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, przytoczonym założeniom odpowiadają wprowadzone ustawą zmieniającą rozwiązania powodujące uwolnienie sędziów od obowiązków administracyjnych związanych z zapewnianiem organizacyjnego i technicznego zaplecza dla realizowania podstawowej działalności sądów. Obowiązki te, obciążające dotąd prezesów sądów, ustawodawca powierzył dyrektorom sądów, powoływanym spośród specjalistów z zakresu zarządzania instytucjami publicznymi, finansów publicznych, prowadzenia inwestycji i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Jest to tym bardziej uzasadnione, że organ dysponujący budżetem sądu jest jednocześnie odpowiedzialny za zapewnienie warunków prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd jego podstawowych zadań (dotychczas te dwie funkcje pozostawały rozdzielone). Mimo pozostawionej dyrektorowi sądu swobody w zakresie sposobu realizacji swoich zadań, to wyłącznie prezes, jako zwierzchnik dyrektora sądu, będzie określał potrzeby sądu niezbędne dla zapewnienia warunków prawidłowego

funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd podstawowych zadań i przekazywał taką informację dyrektorowi sądu. Rozdzielenie kompetencji pomiędzy organy sądu – dyrektora i prezesa sądu nie stanowi ingerencji w wymiar sprawiedliwości ani też nie stanowi „formy zamachu” władzy wykonawczej na niezależność strukturalną władzy sądowniczej.

4.5. W ocenie Ministra Sprawiedliwości, kwestionowana przez KRS regulacja dotycząca przesłanek i sposobu odwoływania dyrektora sądu stanowi wypracowaną formę kompromisu w zakresie wzajemnej relacji organów sądu i samorządu sędziowskiego. Podstawą odwołania dyrektora sądu jest m.in. odmowa przyjęcia przez właściwe zgromadzenie ogólne sędziów apelacji rocznego sprawozdania dyrektora z działalności sądu – w zakresie powierzonych mu zadań. Takie rozwiązanie ma zapewnić z jednej strony kontrolę samorządu sędziowskiego nad należytym wykonywaniem przez dyrektorów sądów powierzonych im zadań, a z drugiej równowagę uprawnień powierzonych w tej części samorządowi i organom sądu.

4.6. Minister Sprawiedliwości nie podzielił argumentu wnioskodawcy, że art. 37g § 5 p.u.s.p., przyznający Ministrowi Sprawiedliwości prawo do zwrócenia uwagi na piśmie prezesowi lub wiceprezesowi sądu, stanowi naruszenie zasady niezależności sądów, gdyż nie zapewnia możliwości kwestionowania takiego stanowiska przed KRS. W sytuacji, w której występuje możliwość odwołania prezesa sądu apelacyjnego po dwukrotnej odmowie przyjęcia informacji rocznej, to zgodnie z art. 27 § 2 p.u.s.p. zamiar odwołania podlega opinii KRS, a jej negatywne stanowisko jest dla Ministra Sprawiedliwości wiążące.

4.7. Odnosząc się do zarzutów dotyczących indywidualnego planu rozwoju sędziego, Minister Sprawiedliwości wskazał, że plan ten będzie tworzony na podstawie wyników oceny pracy sędziego sporządzonej w ramach jasno i precyzyjnie określonych kryteriów, o których mowa w art. 106a p.u.s.p. System oceny ma za zadanie mobilizować sędziego do rozwijania kompetencji zawodowych, a w efekcie prowadzić do sprawnego i efektywnego podejmowania czynności podczas rozpoznawania spraw lub wykonywania powierzonych zadań. Ocena ta, zgodnie z założeniem wyrażonym w art. 106a § 3 p.u.s.p., nie może wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. W konsekwencji ocena pracy sędziego i sporządzony na jej podstawie indywidualny plan rozwoju będzie musiał uwzględniać wyrażoną w art. 178 ust. 1 Konstytucji zasadę niezawisłości sędziów.

Przewidziana w ustawie rola prezesa sądu, a w niektórych przypadkach prezesa sądu przełożonego, jeśli chodzi o realizację indywidualnego planu rozwoju, również nie pozostaje w sprzeczności z zasadą trójpodziału i równoważenia się władz oraz zasadą niezależności sądów i niezawisłości sędziów. System oceny pracy sędziów nie wchodzi w zakres nadzoru administracyjnego, lecz jest narzędziem zarządzania, a treść użytych sformułowań odpowiada pojęciom z dziedziny zarządzania zasobami ludzkimi (np. rozwój zawodowy pracowników).

W ocenie Ministra Sprawiedliwości, regulacja zawarta w art. 106c p.u.s.p. nie narusza też art. 2 Konstytucji, z którego KRS wywodzi wymaganie dostatecznej określoności przepisów prawa zapewniających prawidłową realizację prawa do sądu. Indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego ma na celu określenie na podstawie wyników oceny, mocnych i słabych stron w pracy sędziego oraz określenie potrzeb i metod rozwoju zawodowego, biorąc pod uwagę oczekiwany poziom kompetencji zawodowych i efektywności pracy na zajmowanym stanowisku i przydzielonym zakresie obowiązków (aktualny profil kompetencyjny). Indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego może określać ponadto poziom kompetencji zawodowych i efektywności pracy oczekiwany w przypadku planowanej zmiany stanowiska lub zakresu obowiązków, wynikającego ze zmiany specjalizacji, powierzenia określonej funkcji (docelowy profil kompetencyjny). Nie ma wątpliwości, że budowanie indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego musi uwzględniać potrzeby wymiaru sprawiedliwości oraz indywidualne predyspozycje sędziego, zarówno w zakresie pełnienia poszczególnych funkcji, jak i specjalizacji.

4.8. Minister Sprawiedliwości nie podzielił poglądu wnioskodawcy, że art. 106e p.u.s.p. jest niezgodny z art. 10 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 2 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ocena pracy sędziego oraz planowanie rozwoju zawodowego nie obejmują spraw związanych bezpośrednio z istotą niezawisłości sędziowskiej, ale chodzi o sposób realizacji tych czynności, uwzględniając efektywność i metodykę pracy, kulturę urzędowania oraz specjalizację w rozpoznawaniu poszczególnych spraw i pełnienie poszczególnych funkcji. Powyższe założenia gwarantuje art. 106a § 3 p.u.s.p., zgodnie z którym zakres oceny pracy sędziego i opracowany na tej podstawie indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego nie może wkraczać w sferę, w której sędziowie są niezawisli. Ponadto podmiotami oceniającymi pracę sędziów oraz opracowującymi indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego są odpowiednio – sędziowie wizytatorzy

(art. 106b w związku z art. 37c § 2 i 3 p.u.s.p.) oraz prezesi sądów (art. 106c § 1 i 5 p.u.s.p.), którzy nie są organami władzy wykonawczej.

Upoważnienia zawarte w art. 106e p.u.s.p. spełniają, zdaniem Ministra Sprawiedliwości, wymagania określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji w zakresie wskazania organu właściwego do wydania rozporządzenia oraz zakresu spraw przekazanych do uregulowania, zawierają też prawidłowo sformułowane wytyczne dotyczące treści aktu normatywnego. Stopień szczegółowości wytycznych w przepisach delegujących zależy od zakresu uregulowania danej kwestii w ustawie. Jeśli chodzi o kryteria i sposób dokonywania oceny pracy sędziego regulacja ustawowa jest rozbudowana oraz określa obszary analizy i czynniki, które mają mieć wpływ na wydanie ostatecznej opinii. W takim znaczeniu należy odczytywać upoważnienie ustawowe, które w istocie upoważnia do określenia w akcie wykonawczym uszczegółowionych kryteriów oraz technicznych zagadnień metodyki przeprowadzania oceny.

## II

W rozprawie 30 października wzięli udział przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu, Prokuratora Generalnego oraz Ministra Sprawiedliwości, wezwanego do udziału w postępowaniu na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy o TK.

Krajowa Rada Sądownictwa cofnęła wniosek w zakresie dotyczącym zarzutu niezgodności art. 106e p.u.s.p. z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, ze względu na utratę mocy obowiązującej kwestionowanej normy. 8 lipca 2013 r. wszedł w życie art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych z dnia 10 maja 2013 r. (Dz. U. poz. 662), który zmienił treść art. 106e p.u.s.p.

Wnioskodawca sprecyzował, że zarzuty dotyczące braku formalnego zaopiniowania przez KRS projektu ustawy zmieniającej dotyczą zarówno etapu prac rządowych, jak i etapu prac legislacyjnych w Sejmie. Powodem braku podjęcia przez KRS uchwały dotyczącej zaopiniowania projektu ustawy zmieniającej w czasie prac sejmowych był brak formalnego wystąpienia z takim wnioskiem przez Marszałka Sejmu. Ponadto do rządowego projektu ustawy zmieniającej nie zostały dołączone pełne teksty opinii przedstawionych przez KRS, wskutek czego posłowie nie mieli możliwości zapoznania się ze stanowiskiem KRS dotyczącym ustawy zmieniającej. Zdaniem KRS, odniesienie się do opinii KRS w uzasadnieniu projektu ustawy było zbyt skrótowe i nie wskazywało, od kogo poszczególne opinie pochodzą.

W odniesieniu do oceny zgodności art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, Krajowa Rada Sądownictwa wyjaśniła, że zarzut dotyczy kompetencji dyrektora sądu wobec wszystkich pracowników administracyjnych sądu, a w szczególności pracowników sekretariatów wydziałów sądowych.

Podczas rozprawy Prokurator Generalny zmodyfikował pisemne stanowisko wnosząc o uznanie, że ustawa zmieniająca jest zgodna z art. 2, art. 7, art. 186 ust. 1, art. 112 Konstytucji w związku z art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu i art. 119 ust. 1 Konstytucji, gdyż w drugim czytaniu przy demokratycznej większości sejmowej nastąpiła sanacja uchybień proceduralnych zarzucanych przez wnioskodawcę. Ponadto uznanie wskazanej ustawy za nieważną w całości mogłoby powodować daleko idące konsekwencje i powodować wtórną niekonstytucyjność. Ze względu na cofnięcie przez KRS wniosku w odniesieniu do oceny konstytucyjności art. 106e p.u.s.p., Prokurator wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przedstawiciele Sejmu oraz Ministra Sprawiedliwości podtrzymali pisemne stanowiska oraz odnoszącą się do nich argumentację.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot kontroli.

1.1. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS lub wnioskodawca) wystąpiła o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją całej ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192; dalej: ustawa zmieniająca) ze względu na naruszenie procedury legislacyjnej, w której ustawa została uchwalona.

Niezależnie od zarzutu naruszenia trybu ustawodawczego, wnioskodawca zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 9, art. 9a, art. 21 § 3, art. 22 § 1, art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4, art. 32b § 1 i 3, art. 32c § 1 i 2, art. 37g § 5, art. 37h § 2, 3 i 4, art. 106c oraz art. 106e ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.; dalej: p.u.s.p.), w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą. W czasie wystąpienia przez KRS z wnioskiem w rozpatrywanej sprawie niektóre ze wskazanych przepisów, a mianowicie: art. 21 § 3, art. 22 § 1, art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4, art. art. 32b § 1 i 3 oraz art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p., znajdowały

się w okresie *vacatio legis*. Z tego względu wnioskodawca wystąpił alternatywnie o orzeczenie o niezgodności z Konstytucją odpowiednich przepisów ustawy zmieniającej, na wypadek gdyby Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie przed wejściem ich w życie, tj. przed 1 stycznia 2013 r. Z uzasadnienia wniosku wynika, że sformułowane przez KRS w tej części wniosku zarzuty dotyczą konstytucyjności przepisów zmienionych, a nie przepisów zmieniających. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny przyjął, że właściwym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie są wymienione powyżej przepisy p.u.s.p. Nie ma przy tym potrzeby dookreślenia, tak jak uczyniła to KRS w swoim wniosku, że zaskarżone przepisy p.u.s.p. są badane w brzmieniu nadanym odpowiednio przez art. 1 pkt 14 lit. d, pkt 15 lit. a, pkt 21 i pkt 24 ustawy zmieniającej. Jest to bowiem obecnie obowiązujące brzmienie zaskarżonych przepisów. Również wskazywanie ram czasowych obowiązywania kwestionowanych przepisów (tj. od 28 marca 2012 r. lub od 1 stycznia 2013 r.) byłoby uzasadnione tylko wówczas, gdyby Trybunał badał ich zgodność z Konstytucją w brzmieniu, w którym już nie obowiązują.

1.2. Krajowa Rada Sądownictwa w obszernie sformułowanym *petitum* (s. 4-9 wniosku) przedstawiła łącznie ze wskazaniem zaskarżonych przepisów również zarzuty ich dotyczące. Na podstawie brzmienia *petitum* trudno było ustalić, które z zaskarżonych przepisów wnioskodawca kwestionuje zakresowo. W wielu przypadkach KRS posługuje się bowiem sformułowaniem „w zakresie”, nie odnosząc tego jednak do zakresu zaskarżenia (np. „w zakresie dotyczącym ... nowego brzmienia”). Należy również zauważyć, że znaczne różnice występują w obrębie poszczególnych punktów zaskarżenia, gdy wnioskodawca powołuje numerację przepisów w wersji ustawy zmieniającej, a następnie ustawy zmienionej (pkt 4-7 *petitum* wniosku). Analiza uzasadnienia wniosku wskazuje także, że w wielu przypadkach KRS przytoczyła argumentację, która w porównaniu z *petitum* wniosku wskazuje na węższy lub szerszy zakres zaskarżenia.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że orzekanie w granicach zaskarżenia musi uwzględniać ugruntowaną w europejskiej kulturze prawnej zasadę *falsa demonstratio non nocet*. W myśl tej zasady decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (zob. wyrok TK z 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120). W konsekwencji decydujące znaczenie należy przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* wniosku, ile całej jego treści z uwzględnieniem argumentacji zawartej w uzasadnieniu pisma. Trybunał Konstytucyjny dokonał zatem analizy poszczególnych zarzutów sformułowanych przez KRS w pkt 1-11 *petitum* wniosku kierując się wskazaną zasadą.

1.3. Ustawa zmieniająca została uchwalona w wyniku prac parlamentarnych nad rządowym projektem ustawy „o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw” (druk sejmowy nr 3655 VI kadencja). W uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzono, że proponowana nowelizacja „stanowi element działań podejmowanych w celu reformy wymiaru sprawiedliwości w kierunku bardziej elastycznego ukształtowania struktury organizacyjnej sądów rejonowych i okręgowych, racjonalnego wykorzystania kadry orzeczniczej i środków finansowych wydatkowanych na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, a także istotnej modyfikacji zasad sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, jak również usprawnienia zarządzania sądami. Przedmiotem nowelizacji są ponadto niektóre przepisy regulujące status sędziego, w tym sędziego w stanie spoczynku”.

Krajowa Rada Sądownictwa sformułowała zarzuty dotyczące niezgodności trybu uchwalenia ustawy zmieniającej ze wskazanymi w *petitum* wniosku wzorcami kontroli konstytucyjności. Uznanie zasadności któregoś z postawionych zarzutów oznaczałoby orzeczenie o niekonstytucyjności całej ustawy zmieniającej, a tym samym utratę mocy obowiązującej zmian wprowadzonych ustawą zmieniającą w odniesieniu do przepisów p.u.s.p. zakwestionowanych w dalszej części wniosku. Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny najpierw ocenił zarzuty KRS dotyczące naruszenia trybu legislacyjnego, w którym uchwalona została ustawa zmieniająca.

2. Ocena zgodności ustawy zmieniającej z art. 2 w związku z art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji oraz art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

2.1. Wnioskodawca sformułował zarzut niezgodności z Konstytucją trybu uchwalenia ustawy zmieniającej. Jego zdaniem, nastąpiło naruszenie art. 2 w związku z art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji oraz art. 37 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: Regulaminu Sejmu) ze względu na przeprowadzenie pierwszego czytania projektu ustawy zmieniającej na posiedzeniu komisji sejmowej, a nie, jak to wynika z art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu, na posiedzeniu plenarnym.

2.2. Demokratyczne państwo prawne opiera się na zasadzie legalizmu, stosownie do której organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta została wyrażona w art. 7 Konstytucji. Jednym z jej aspektów jest obowiązek przestrzegania prawa przez organy państwowe w toku procesu prawotwórczego. Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że dochowanie trybu ustawodawczego unormowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, zaś działania niezgodne z prawem – niedopuszczalne (zob. wyroki TK z: 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34; 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32). Trybunał Konstytucyjny potwierdził swoją legitymację, wynikającą z art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), do badania przestrzegania norm procedury prawodawczej, które sformułowane zostały w przepisach ustaw i regulaminów parlamentarnych. Złamanie wymagań proceduralnych może być rozpatrywane jako naruszenie art. 7 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124; 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Nie znaczy to jednak, że każde naruszenie przepisów normujących procedurę prawodawczą powoduje niezgodność aktu prawnego z Konstytucją.

2.3. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyróżnia się naruszenie istotnych elementów procedury prawodawczej; może to stanowić podstawę do orzeczenia niezgodności ustawy z Konstytucją. Taki charakter miało np. zgłoszenie poprawki na dalszym etapie procedury ustawodawczej, która nie mieściła się w zakresie treściowym projektu wniesionego w ramach inicjatywy ustawodawczej (zob. np. wyroki TK z: 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21; 18 kwietnia 2012 r., sygn. K 33/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 40) albo niepoddanie projektu obowiązkowym konsultacjom wynikającym z Konstytucji (zob. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129). Z kolei naruszenie regulacji dotyczących nieistotnych elementów procesu legislacyjnego nie powoduje niezgodności z Konstytucją (zob. wyroki TK z: 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112; 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09).

2.4. Dla oceny konsekwencji naruszenia procedury prawotwórczej, znaczenie ma także to, jaka jest ranga prawna przepisów normujących taką procedurę. W kontekście niniejszej sprawy chodzi zwłaszcza o następstwa naruszenia norm Regulaminu Sejmu.

Art. 112 Konstytucji upoważnia Sejm do uchwalenia swojego regulaminu, który określa organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu. Kompetencja Sejmu (i analogicznie Senatu) do samodzielnego uchwalania regulaminu jest przejawem autonomii parlamentarnej. Wymienione materie nie powinny być normowane w ustawach, bo w procedurze ustawodawczej bierze udział druga izba parlamentu, a także może uczestniczyć rząd, a więc władza wykonawcza (zob. orzeczenie z 26 stycznia 1993 r., sygn. U 10/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 2 oraz postanowienie z 9 lipca 2002 r., sygn. K 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 55). Regulamin Sejmu jest aktem normatywnym; zawiera normy generalne i abstrakcyjne. Jest to akt usytuowany w hierarchii źródeł prawa poniżej Konstytucji i musi być z nią zgodny (zob. orzeczenie o sygn. U 10/92).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „[r]egulaminy parlamentarne nie mogą (...) stanowić podstawy dla kontroli treści norm ustawowych, ponieważ w hierarchii źródeł prawa nie zajmują wyższego miejsca od ustaw” (postanowienie o sygn. K 1/02). W żadnej ze spraw, w których wnioskodawcy powoływali się na postanowienia Regulaminu Sejmu, Trybunał nie zamieścił w sentencjach wyroków przepisów regulaminów Sejmu lub Senatu jako wzorców kontroli ustaw (zob. wydane w pełnym składzie wyroki TK z: 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06; 19 kwietnia 2006 r., K 6/06, OTK ZU nr 4/A/2006 poz. 45).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że dokonuje oceny przestrzegania norm Regulaminu Sejmu w zakresie, w jakim wpływają one na realizację konstytucyjnych uwarunkowań procesu ustawodawczego. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, o niezgodności z Konstytucją w razie naruszenia Regulaminu Sejmu można mówić w dwóch sytuacjach: po pierwsze, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia elementów procesu ustawodawczego unormowanych w Konstytucji; po drugie, gdy naruszenia regulaminu występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji sejmowych i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy (zob. przykładowo wyroki TK z: 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06; 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147; 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09).

2.5. Celowe jest syntetyczne przedstawienie w tym miejscu dorobku orzeczniczego Trybunału odnośnie do omawianego zagadnienia. Jak dotąd, tylko w jednej sprawie, zakończonej wyrokiem z 19 września 2008 r., sygn.



K 5/07, uchybienie normom Regulaminu Sejmu przesądziło o orzeczeniu niezgodności ustawy z art. 7 Konstytucji. W toku prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424, ze zm.; dalej: ustawa o IPN) Senat zgłosił poprawkę, której wynikiem było przeniesienie kwestionowanego później przed Trybunałem przepisu ze wspomnianej ustawy do ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: kodeks karny). Uwzględnienie tej poprawki doprowadziło do zmiany kodeksu karnego, jednakże nastąpiło to z pominięciem rozwiązań zawartych w dziale II rozdziale 4 Regulaminu Sejmu „Postępowanie z projektami kodeksów”. Przepisy wskazanego rozdziału Regulaminu Sejmu przewidują odrębności dotyczące procedury ustawodawczej w Sejmie. Zgłoszenie poprawki przez Senat spowodowało, że właściwe postanowienia Regulaminu Sejmu nie mogły znaleźć zastosowania podczas uchwalania zmian w kodeksie karnym. Należy jednak zauważyć, że przyczyną orzeczenia o niezgodności ustawy z Konstytucją nie było samo naruszenie postanowień Regulaminu Sejmu. Trybunał odwołał się mianowicie do art. 123 ust. 1 *in fine* Konstytucji, który wyłącza dopuszczalność rozpatrywania w parlamencie projektów kodeksów jako projektów pilnych. Trybunał wskazał, że „do obligatoryjnych elementów trybu uchwalania kodeksów lub zmian kodeksów należą terminy przystąpienia do kolejnych etapów postępowania legislacyjnego, co zresztą stanowi bezpośrednie nawiązanie do art. 123 ust. 1 *in fine* Konstytucji”. Analiza przebiegu postępowania ustawodawczego doprowadziła Trybunał do wniosku, że naruszony został termin przeprowadzenia drugiego czytania. Zgodnie z art. 94 ust. 4 Regulaminu Sejmu drugie czytanie może odbyć się bowiem nie wcześniej niż 14-tego dnia od doręczenia posłom sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej, tymczasem w okolicznościach referowanej sprawy termin ten wyniósł zaledwie 3 dni. Trybunał podkreślił, że pośpieszna zmiana kodeksu karnego nie pozwoliła parlamentarzystom dostrzec wątpliwości interpretacyjnych, które wyłoniły się w związku z przeniesieniem przepisu z ustawy o IPN do kodeksu karnego.

2.6. W innych sprawach, w których wnioskodawcy wskazywali związkowo naruszenie postanowień Regulaminu Sejmu jako przyczynę uznania określonej ustawy za niezgodną z Konstytucją, Trybunał nie uznał zasadności ich zarzutów.

W wyroku z 23 marca 2006 r. o sygn. K 4/06, wydanym w pełnym składzie, Trybunał nie zaakceptował zarzutu naruszenia art. 119 ust. 1 Konstytucji w związku z naruszeniem art. 150 ust. 1 pkt 2, art. 150 ust. 5 oraz art. 152 ust. 5 Regulaminu Sejmu. Zdaniem grupy posłów, naruszony został art. 119 ust. 1 Konstytucji, ponieważ przystąpiono do drugiego czytania projektu ustawy z naruszeniem przepisów Regulaminu Sejmu. Naruszenie regulaminu miało dotyczyć trybu zwoływania i zawiadamiania o terminie posiedzeń komisji sejmowych. Trybunał podkreślił, że w jego dotychczasowych orzeczeniach odnoszących się do procedury legislacyjnej, „stwierdzenie niekonstytucyjności było następstwem uchybień w stosunku do nadrzędnych norm rangi konstytucyjnej, regulujących tryb ustawodawczy”. Trybunał przeprowadził analizę postępowania w kwestionowanym zakresie i – biorąc pod uwagę charakter naruszenia przepisów regulaminowych oraz reakcję uczestników procesu ustawodawczego – uznał, że nie ma wystarczającego uzasadnienia stwierdzenia niezgodności ustawy z art. 119 ust. 1 Konstytucji.

W sprawie zakończonej wyrokiem o sygn. K 4/06 wnioskodawca wysunął zarzut naruszenia art. 112 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji z powodu naruszenia Regulaminu Sejmu, a mianowicie procedowania bez uzyskania ekspertyz dotyczących konstytucyjności projektu ustawy, których zażądała komisja, a także naruszenia przepisów dotyczących terminu zwoływania posiedzeń komisji i formy zawiadamiania o nich. Trybunał przyjął, że stwierdzone nieprawidłowości proceduralne nie uzasadniały stwierdzenia niekonstytucyjności trybu uchwalenia kwestionowanej ustawy.

Podobnie, w wyroku o sygn. K 31/06 Trybunał uznał, że odwołanie wysłuchania publicznego z przyczyny niewymienionej w Regulaminie Sejmu nie miało wpływu na treść uchwalonej następnie ustawy, a tym samym nie może przesądzać o niezgodności całej ustawy z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Naruszenie Regulaminu Sejmu zostało również wskazane przez wnioskodawców jako podstawa orzeczenia o niezgodności ustawy z zasadą legalizmu wynikającą z art. 7 Konstytucji w sprawie zakończonej wyrokiem o sygn. K 10/09. Art. 33 ust. 4-7 Regulaminu Sejmu, w brzmieniu obowiązującym w czasie prac nad kwestionowaną ustawą, przewidywał zasięganie opinii organizacji samorządowych podczas rozpatrywania ustaw oraz uchwał, których przyjęcie może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w posiedzeniach komisji oraz podkomisji nadzwyczajnej uczestniczyły organizacje reprezentujące interesy gmin. Skutkiem uchybienia postanowieniom Regulaminu Sejmu nie był zatem brak poinformowania posłów w toku procesu ustawodawczego o stanowisku zajęтым przez zainteresowane organizacje. Tym samym nie wystąpiły przesłanki stwierdzenia niezgodności kwestionowanej ustawy z art. 7 Konstytucji.

2.7. W świetle przytoczonych orzeczeń można wyprowadzić kilka tez podsumowujących dotychczasowe stanowisko Trybunału co do znaczenia norm Regulaminu Sejmu dla oceny zgodności ustaw z Konstytucją:

- po pierwsze, naruszenie postanowień Regulaminu Sejmu nie powoduje samo przez się naruszenia Konstytucji;
- po drugie, badając zasadność zarzutu naruszenia Konstytucji, Trybunał analizuje przestrzeganie tych postanowień Regulaminu Sejmu, które są powiązane treściowo z przepisami Konstytucji;
- po trzecie, oceniając wagę naruszeń Regulaminu Sejmu, jako przesłanki uznania zasadności zarzutu niezgodności procedury legislacyjnej z Konstytucją, Trybunał opiera się na kryterium wpływu tych naruszeń na treść uchwalonej następnie ustawy;
- po czwarte, Trybunał przeprowadza w poszczególnych sprawach analizę konkretnych postępowań ustawodawczych i ocenia, czy naruszenie przepisów Regulaminu Sejmu zniweczyło cel, któremu te przepisy służyły.

2.8. Powyższe konkluzje stanowiły punkt wyjścia oceny zasadności zarzutu niezgodności ustawy zmieniającej z art. 2 w związku z art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji oraz art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

Art. 118-123 Konstytucji zawierają normy wyznaczające kształt postępowania ustawodawczego w Sejmie. Art. 119 ust. 1 statuuje zasadę trzech czytań projektu ustawy. Trybunał zajmował się tą zasadą i stwierdził, że służy ona możliwie najbardziej dokładnemu i wnikliwemu rozpatrzeniu projektu ustawy oraz wyeliminowaniu ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań. Zasada ta oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym czy formalnym (zob. wyroki z: 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03; 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 27). Trybunał nie wypowiedział się jednak dotychczas o tym, na jakim forum powinny się odbywać czytania projektów ustaw. Posłużenie się w art. 119 ust. 1 pojęciem „Sejm” wskazuje Sejm działający *in pleno*, a nie jego organy, a zwłaszcza komisje. Do takiego wniosku prowadzi też okoliczność, że do Sejmu, jako ustawodawcy, powinno być zastrzeżone podejmowanie rozstrzygnięć co do losu projektów ustaw na poszczególnych etapach postępowania legislacyjnego. Z omawianego przepisu Konstytucji nie wynika, czy dopuszczalne są odstępstwa polegające na dopuszczeniu przeprowadzenia czytania albo czytań projektów ustaw na posiedzeniach komisji sejmowych. Ujmując to zagadnienie od innej strony powstaje kwestia, czy organizacja czytań projektów ustaw jest unormowana całościowo w Konstytucji, czy też jest objęta zakresem autonomii organizacyjnej Sejmu. Przy przyjęciu tego ostatniego rozwiązania, organizacja czytań projektów ustaw mogłaby być przedmiotem unormowań w Regulaminie Sejmu na podstawie art. 112 Konstytucji. Za dopuszczalnością odstąpienia od literalnej wykładni art. 119 ust. 1 Konstytucji i umożliwienia częściowego przebiegu procedury czytań projektów ustaw na posiedzeniach komisji sejmowych przemawiają względy praktyczne, a zwłaszcza zamiar odciążenia Sejmu od rozpatrywania coraz większej liczby projektów ustaw.

Takie właśnie rozwiązanie zostało przyjęte w Regulaminie Sejmu. Art. 37 Regulaminu brzmi:

„1. Pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji.

2. Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w odniesieniu do projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.

3. Marszałek Sejmu może skierować do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu również inne niż określone w ust. 2 projekty ustaw, a także projekty uchwał Sejmu, jeżeli przemawiają za tym ważne względy.

4. Pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm lub komisja postanowią inaczej”.

Z przytoczonych przepisów można wyciągnąć kilka wniosków: Po pierwsze, Regulamin Sejmu dopuszcza przeprowadzenie pierwszego czytania projektu ustawy na posiedzeniu komisji, alternatywnie do rozpatrywania na posiedzeniu Sejmu. Po drugie, możliwość czytania projektu na posiedzeniu komisji dotyczy wyłącznie pierwszego czytania. Stosownie do art. 39 ust. 1 Regulaminu Sejmu „Pierwsze czytanie projektu ustawy (uchwały) obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy”. Po trzecie, precyzyjne określenie zakresu przedmiotowego projektów ustaw podlegających pierwszemu czytaniu na posiedzeniu Sejmu, wynikające z art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu, może niekiedy napotkać trudności interpretacyjne.

2.9. Stosownie do przytoczonego już art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się m.in. w odniesieniu do projektów ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych. Należy się zgodzić ze stanowiskiem wnioskodawcy, że przeprowadzenie pierwszego czytania projektu ustawy zmieniającej na posiedzeniu komisji, a nie na posiedzeniu plenarnym, było naruszeniem art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu. Ustawa ta dotyczyła bowiem władz publicznych, ponieważ nowelizowała prawo o ustroju sądów powszechnych, a także inne ustawy ustrojowe. Jak wynika z protokołu posiedzenia Komisji

Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 14 grudnia 2010 r., (Biuletyn nr 4483/VI kadencji) zagadnienie, czy komisja sejmowa jest właściwym forum do pierwszego czytania projektu omawianej ustawy było sporne wśród posłów, a przeważyło zdanie prawników – pracowników Biura Analiz Sejmowych. Ta okoliczność nie może jednak służyć, zdaniem Trybunału, jako usprawiedliwienie naruszenia Regulaminu Sejmu, zwłaszcza że dotyczyło to przepisu normującego porządek prac legislacyjnych, niemającego wyłącznie znaczenia porządkowego.

W kontekście niniejszej sprawy istotne znaczenie ma rozstrzygnięcie tego, czy omawiane naruszenie Regulaminu Sejmu było także naruszeniem Konstytucji. Należy zauważyć, że treść art. 37 Regulaminu Sejmu nie jest wyznaczona przez normy konstytucyjne, a w szczególności nie da się jej wyprowadzić z art. 119 ust. 1 Konstytucji. Z samego brzmienia art. 119 ust. 1 Konstytucji nie wynika bowiem, że dopuszczalne jest przeprowadzenie czytania projektu ustawy na posiedzeniu komisji. Jeśli zaaprobuje się taką możliwość ze względu na potrzebę usprawnienia pracy Sejmu, to na podstawie wskazanego przepisu Konstytucji nie daje się ustalić, jakich projektów ustaw może to dotyczyć. Uzasadnione jest zatem odwołanie się w tym względzie do swobody regulacyjnej Sejmu, korzystającego z autonomii regulaminowej. Konsekwencją przyjęcia założenia, że naruszenie art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu pociąga za sobą naruszenie Konstytucji, byłoby to, że zmiany w omawianym przepisie Regulaminu Sejmu decydowałyby o zgodności lub niezgodności z Konstytucją trybu uchwalania ustaw. Konsekwencja taka byłaby trudna do zaakceptowania. Dodatkowo należy zauważyć, że Regulamin Sejmu był zmieniany już po wejściu w życie Konstytucji kilkadziesiąt razy; nie dotyczy to omawianego przepisu. Uzależnianie oceny zgodności trybu ustawodawczego z Konstytucją od jego zgodności z normami Regulaminu Sejmu prowadziłyby zatem do rezultatów niepewnych i zmiennych w czasie.

2.10. Znaczenie naruszenia art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu dla oceny konstytucyjności ustawy zmieniającej zależy od rozstrzygnięcia, czy miało ono wpływ na treść uchwalonej następnie ustawy, a także czy uniemożliwiło posłom wyrażenie w toku prac komisji sejmowych i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy. W tym celu należy syntetycznie przedstawić przebieg prac legislacyjnych w Sejmie nad projektem ustawy zmieniającej.

Rada Ministrów wniosła do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3655/VI kadencja Sejmu) 26 listopada 2010 r. Marszałek Sejmu 1 grudnia 2010 r. skierował projekt do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (dalej: komisja). Pierwsze czytanie przeprowadzono na posiedzeniu tej komisji 14 grudnia 2010 r. Podczas tego posiedzenia komisja podjęła uchwałę w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego w odniesieniu do projektu ustawy. Wysłuchanie publiczne odbyło się 11 stycznia 2011 r.

Na posiedzeniu komisji 18 stycznia 2011 r. podjęta została uchwała o skierowaniu projektu ustawy do podkomisji (Biuletyn nr 4574/VI). Podkomisja rozpatrzyła przedłożony projekt, wprowadziła szereg poprawek i przedłożyła komisji do rozpatrzenia. 13 maja 2011 r. podkomisja przedstawiła sprawozdanie o projektach dotyczących zmiany ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ponadto podkomisja przedstawiła propozycję 80 zmian w treści rządowego projektu ustawy.

Podczas posiedzeń komisji w dniach 7, 17 i 21 czerwca 2011 r. przyjęto prawie wszystkie zmiany zaproponowane przez podkomisję. Do niektórych zmian zaproponowanych przez podkomisję zgłoszono poprawki. Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się na posiedzeniu Sejmu 29 czerwca 2011 r. (Sprawozdanie Stenograficzne z 95 posiedzenia Sejmu 29 czerwca 2011 r., s. 174-188). Podczas trzeciego czytania 1 lipca 2011 r. przyjęto projekt ustawy zmieniającej. 2 sierpnia 2011 r. Senat uchwalił 83 poprawki do ustawy. Na posiedzeniu 18 sierpnia 2011 r. Sejm przyjął część poprawek Senatu i uchwalił ustawę zmieniającą. Prezydent podpisał ustawę 2 września 2011 r.

2.11. Z powyższej analizy prac nad projektem ustawy zmieniającej wynika, że przeprowadzenie pierwszego czytania projektu ustawy na posiedzeniu komisji, a nie na plenum Sejmu, było naruszeniem art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu. Nie znaczy to jednak, że pierwszego czytania projektu ustawy nie było. Nie ma też dowodów na negatywny wpływ omawianej nieprawidłowości na przebieg dalszego procesu legislacyjnego. W szczególności, nie stanowiło przeszkody dla udziału posłów, także spoza właściwej komisji, w procesie ustawodawczym. Stosownie do art. 38 Regulaminu Sejmu, o posiedzeniu komisji, na którym odbywać się ma pierwsze czytanie, zawiadamia się wszystkich posłów; każdy poseł może wziąć udział w tym posiedzeniu albo pisemnie zgłosić uwagi lub propozycje poprawek. Prace nad ustawą między pierwszym a drugim czytaniem trwały ponad pół roku (od połowy grudnia 2010 r. do końca czerwca 2011 r). W tym czasie odbyły się 4 posiedzenia komisji, przesłuchanie publiczne i obrady podkomisji. Podczas obrad komisji i podkomisji zgłaszane były dziesiątki propozycji poprawek przez poszczególnych posłów, zarówno z partii tworzących koalicję rządową jak i przez posłów opozycyjnych. Każdy z posłów mógł zgłaszać indywidualnie przez ponad pół roku poprawki do projektu

ustawy. Naruszenie art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu, który określa fragment organizacji prac legislacyjnych i nie ma charakteru porządkowego, należy ocenić krytycznie. Nie ma jednak podstaw do przyjęcia, że ta okoliczność wpłynęła negatywnie na dalszy przebieg prac legislacyjnych i ich rezultat. Tak więc przeprowadzenie pierwszego czytania ustawy zmieniającej na posiedzeniu komisji, a nie na posiedzeniu plenarnym, nie ograniczyło udziału posłów w pracach nad projektem ustawy ani nie oddziaływało na treść uchwalonej ustawy.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w niniejszej sprawie nie wystąpiły okoliczności pozwalające na orzeczenie o niezgodności trybu uchwalenia ustawy zmieniającej z art. 119 ust. 1 Konstytucji, a także z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego w związku z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu.

Z kolei powołany przez wnioskodawcę jako wzorzec art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu nie mógł być podstawą kontroli w odniesieniu do ustawy. Wobec tego postępowanie podlega w tym zakresie umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Ocena zgodności ustawy zmieniającej z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa.

3.1. Kolejny zarzut sformułowany przez wnioskodawcę dotyczy nieprzedłożenia do zaopiniowania przez KRS projektu ustawy zmieniającej w wersji skierowanej przez Radę Ministrów do Sejmu.

Stosownie do art. 186 ust. 1 Konstytucji Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoim orzecznictwie, że „[p]ojęcie «straży», o której mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji, obejmuje czuwanie nad brakiem zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (skoro KRS może inicjować «aż» kontrolę konstytucyjności, to tym bardziej pojęciem «straży» będzie objęte opiniowanie stosownych aktów prawnych)” – (wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07).

Funkcje KRS określone w przytoczonym wyżej przepisie Konstytucji zostały sprecyzowane na szczeblu ustawowym przez przyznanie KRS kompetencji opiniodawczych. Stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714, ze zm.; dalej: ustawa o KRS z 2011 r.) do kompetencji KRS należy opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie. W stanie prawnym obowiązującym w czasie prac nad ustawą zmieniającą kompetencja do opiniowania projektów aktów normatywnych była przewidziana w art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2010 r. Nr 11, poz. 67, ze zm.; dalej: ustawa o KRS z 2001 r.). Ani przepisy Konstytucji, ani ustawy o KRS, zarówno obecnie obowiązującej jak i poprzedniej, nie określają jednak procedury opiniowania, w tym m.in. tego, w jakiej fazie prac nad projektem danego aktu normatywnego powinny być przeprowadzone.

W odniesieniu do projektów ustaw, opiniowanie przez KRS powinno się odbywać w ramach procedury legislacyjnej w parlamencie. Ponadto w przypadku rządowych projektów ustaw, z konstytucyjnej roli KRS wynika kompetencja do przedstawienia przez nią opinii przed wniesieniem projektu ustawy do Sejmu. Poselskie lub komisyjne projekty ustaw są kierowane przez Marszałka Sejmu do wymaganego przez ustawy zaopiniowania przed ich pierwszym czytaniem w Sejmie, jeśli nie były wcześniej poddane konsultacjom (art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu). Inne akty normatywne, czyli zasadniczo rozporządzenia, podlegają opiniowaniu przed nadaniem im mocy obowiązującej przez właściwy organ.

3.2. W procedurze opiniowania należy wyróżnić z jednej strony organ decydujący – zasięgający opinii, czyli dokonujący danego rozstrzygnięcia, np. wydający dany akt albo sporządzający jego projekt, a z drugiej strony, podmiot opiniujący. Opinia wyraża stanowisko podmiotu opiniującego. Jej treść nie jest prawnie wiążąca dla organu zasięgającego opinii. Opinia ma służyć wzbogaceniu przesłanek, na podstawie których organ decydujący podejmuje rozstrzygnięcie w kwestiach poddanych konsultacji. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, procedura opiniowania zakłada po stronie organu decydującego obowiązek przedstawienia informacji o projekcie decyzji prawotwórczej, zaś po stronie podmiotów opiniujących, możliwość prezentowania różnych stanowisk. Uchwalanie ustaw z mocy Konstytucji stanowi kompetencję Sejmu, a rola podmiotów opiniujących ogranicza się do zajęcia stanowiska, pozwalającego Sejmowi na zapoznanie się z ich poglądem w danej kwestii (zob. wyroki z: 17 marca 1998 r., sygn. U 23/97 (OTK ZU nr 2/1998, poz. 11; 8 listopada 2005 r., sygn. SK 25/02, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 112).

Jeżeli obowiązek zasięgnięcia opinii wynika z przepisów prawa, brak zwrócenia się o opinię albo nieprawidłowy przebieg procedury opiniodawczej powodują, że dane rozstrzygnięcie jest wadliwe. Kwestia, jaki jest rodzaj wadliwości, a zwłaszcza czy jej skutkiem jest nieważność aktu, nie może być rozpatrywana abstrakcyjnie.

Brak związania organu decydującego treścią opinii nie oznacza, że opinia nie ma dla niego żadnego znaczenia. Organ ten powinien rozważyć, czy treść opinii nie wpływa na zmianę dotychczasowych założeń lub projektu aktu, a także poinformować o sposobie odniesienia się do uzyskanej opinii. Może to nastąpić, w zależności od sytuacji, w różnych formach, np. przez udzielenie odpowiedzi podmiotowi opiniującemu albo ustosunkowanie się do treści opinii w uzasadnieniu rozstrzygnięcia.

3.3. Realizacja kompetencji opiniodawczych w toku prac legislacyjnych w parlamencie polega na zajmowaniu stanowiska przez KRS wobec projektów ustaw dotyczących sądownictwa i sędziów. Przebieg procesu legislacyjnego powinien być tak zorganizowany, aby KRS miała realną możliwość zajęcia stanowiska w formie swoistej dla organów kolegialnych, tj. przez podejmowanie uchwał. Taki pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 czerwca 1998 r. o sygn. K 3/98. Brak opinii KRS przesądził wówczas o orzeczeniu niezgodności z Konstytucją kwestionowanej ustawy. Trybunał wskazał przy tym przesłanki takiego rozstrzygnięcia, a mianowicie: „Po pierwsze, przed zakończeniem sejmowych prac ustawodawczych nie doszło do wyrażenia stanowiska KRS (...), jako że nie doszło do zwołania posiedzenia Rady na ten temat (...). Po drugie, nie było też możliwości wyrażenia takiego stanowiska, jako że pomiędzy zgłoszeniem poprawki (...), a uchwaleniem ustawy w trzecim czytaniu minęły tylko cztery dni, a w tym czasie (...) Rada nie mogła się ustosunkować do tej poprawki. Po trzecie, nie można było wykorzystać stanowiska Rady dotyczącego projektu rządowego, bo art. 6 objął materię nową, której w ogóle nie normowano w projekcie rządowym”.

Uchwały zawierające opinie o projektach ustaw znajdujących się w toku procedury legislacyjnej w parlamencie powinny być podejmowane na wniosek Marszałka Sejmu lub z własnej inicjatywy Rady. Oprócz uchwał inną, stosowaną w praktyce, formą konsultacji, jest udział przewodniczącego KRS lub członków w pracach komisji sejmowych lub w wysłuchaniach publicznych. Przewodniczący i wyznaczeni członkowie KRS w toku prac ustawodawczych prezentują stanowisko Rady i działają z jej upoważnienia (por. § 20 ust. 2 Regulaminu szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa, stanowiącego załącznik do uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie regulaminu szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa, M. P. z 2011 r. Nr 72, poz. 712).

3.4. Opiniowanie rządowych projektów ustaw przed ich wniesieniem do Sejmu następuje w formie uchwał KRS podejmowanych na wniosek organu przygotowującego projekt lub z własnej inicjatywy Rady albo w formie prezentowania stanowiska Rady przez jej upoważnionych przedstawicieli biorących udział w konferencjach uzgodnieniowych, dotyczących projektów ustaw.

Ze względu na dynamiczny charakter prac nad projektami ustaw w rządzie, w trakcie których treść projektów ulega zmianie, powstaje pytanie, czy przedmiotem opiniowania musi być ostateczny tekst projektu w takiej postaci, w jakiej jest przesyłany do Sejmu.

Zdaniem Trybunału, decydujące powinno być kryterium materialne (treściowe), a nie formalne. Nie ma podstaw do sformułowania ogólnego wymagania, aby KRS opiniowała finalny rządowy projekt ustawy bezpośrednio przed jego skierowaniem do Sejmu, jeśli opiniowane były wcześniejsze wersje projektu, a późniejsze zmiany nie miały zasadniczego charakteru i nie dezaktualizują treści opinii. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał, że procedura opiniowania projektów aktów normatywnych powinna mieć charakter rzeczywisty, a nie formalny. Obowiązek zasięgnięcia opinii może być realizowany we wcześniejszych stadiach postępowania ustawodawczego, czyli w ramach prac rządowych nad projektem ustawy. Jeśli pomimo wprowadzenia poprawek i uzupełnień projekt stanowi wynik wykonania tych samych założeń, brak jest potrzeby ponownego kierowania go do konsultacji. Kwestia ścisłego dochowania rygorów formalnych towarzyszących formułowaniu i wypowiedzeniu opinii schodzi na dalszy plan wobec mającego faktyczne znaczenie uzyskania przez organ prawodawczy opinii odnośnie do materii regulowanej w projektowanym akcie normatywnym. Trybunał podkreślał, że „wymóg opiniowania regulacji przez KRS jest spełniony, jeśli w przewidzianej prawem formie zajęła ona stanowisko na etapie rządowych prac legislacyjnych, a zasadnicze elementy regulacji nie zmieniły się w sposób dezaktualizujący treść opinii” (wyrok TK z 13 czerwca 2013 r., sygn. P 35/12, niepubl.; zob. również orzeczenie z 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49 oraz wyroki z: 27 listopada 2000 r., sygn. U 3/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 293 i 18 stycznia 2005 r., sygn. K 15/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 5). Należy ponadto zauważyć, że skoro opinia KRS nie jest prawnie wiążąca i służy poszerzeniu wiedzy organu przygotowującego projekt ustawy, a także dostarczeniu mu materiału do podjęcia rozstrzygnięcia, nie zawsze jest potrzebne uzyskiwanie

opinii o wszelkich, nawet szczegółowych rozwiązaniach. Niekiedy wystarczy ogólna ocena KRS poszczególnych konstrukcji prawnych.

Odmienne stanowisko, stosownie do którego wymagane jest opiniowanie ostatecznego rządowego projektu ustawy, byłoby nawet niekiedy dysfunkcjonalne. Udostępnienie KRS projektu rządowego na końcowym etapie mogłoby oznaczać w praktyce utratę możliwości wcześniejszego poznania stanowiska KRS przez rząd i wywarcia realnego wpływu przez KRS na treść projektu ustawy. Z Konstytucji i ustawy nie da się wyinterpretować obowiązku kilkukrotnego przeprowadzania konsultacji przed wniesieniem projektu do Sejmu, jakkolwiek tak się w praktyce dzieje. Ponadto prawidłowa procedura zasięgnięcia opinii KRS wymaga czasu na odniesienie się do tej opinii przez organ sporządzający projekt ustawy. W razie przedłożenia do zaopiniowania ostatecznego projektu ustawy oznaczałoby to potrzebę zarezerwowania czasu na oczekiwanie na opinię, a następnie jej analizę i ewentualne uwzględnienie uwag. Mogłoby to w konsekwencji prowadzić do sporządzenia kolejnego projektu, który zgodnie z logiką dyskutowanego tu stanowiska powinien być znowu przedstawiony KRS do zaopiniowania. Spowodowałoby to niewątpliwie opóźnienie i skomplikowanie procesu prawotwórczego.

Należy podkreślić, że stosownie do art. 34 ust. 3 zdanie pierwsze Regulaminu Sejmu uzasadnienie projektu ustawy wnoszonego do Sejmu powinno przedstawiać wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. Nie ma natomiast prawnego obowiązku dołączania do projektu ustawy samych tekstów opinii, ani wyróżniania organów lub organizacji, od których pochodzą.

3.5. W kontekście powyższych ustaleń niezbędne było dokonanie analizy udziału KRS w pracach nad projektem zaskarżonej ustawy.

W toku prac nad projektem ustawy przed skierowaniem go do Sejmu, Minister Sprawiedliwości dwukrotnie, a mianowicie 30 kwietnia 2009 r. oraz 8 października 2009 r., przesyłał KRS projekt ustawy zmieniającej do zaopiniowania. KRS zajęła stanowisko wobec tych projektów w piśmie z 9 września 2009 r. oraz w opinii z 12 marca 2010 r. Jeszcze wcześniej, gdyż 4 czerwca 2009 r., KRS zajęła stanowisko wobec planowanych zmian w p.u.s.p. Ponadto, jak wynika z pisma Ministra Sprawiedliwości z 2 maja 2013 r., posiedzenia konsultacyjne z przedstawicielami KRS dotyczące późniejszej wersji projektu ustawy odbyły się 20 listopada i 2 grudnia 2009 r., a ostatnie spotkania miały miejsce: 19 lutego, 9 kwietnia, 28 maja, 8 i 23 czerwca oraz 1 lipca 2010 r.

Z porównania treści projektów przesłanych KRS do zaopiniowania z treścią projektu wniesionego przez Radę Ministrów do Sejmu wynika, że późniejsze zmiany w projekcie rządowym nie polegały na wprowadzeniu nowych materii, rozwiązań lub instytucji prawnych. Za istotną można uznać jedynie zmianę dotyczącą art. 32b § 1 p.u.s.p. Przepis ten w projekcie przesłanym KRS do zaopiniowania przewidywał, że Minister Sprawiedliwości odwołuje dyrektora sądu, w razie negatywnego zaopiniowania jego sprawozdania przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji. Projekt przesłany do Sejmu przewidywał natomiast, że Minister Sprawiedliwości może odwołać dyrektora sądu we wskazanej sytuacji; takie rozwiązanie znalazło się też w uchwalonej ustawie. Należy jednak zauważyć, że w swoich stanowiskach KRS obszernie i krytycznie odnosiła się w całości do zmiany pozycji dyrektora sądu i jego podległości Ministrowi Sprawiedliwości (zob. stanowisko KRS z 9 września 2009 r., s. 4 i 5). Nie można zatem uznać, że zagadnienie pozycji dyrektorów sądów i ich relacji do Ministra Sprawiedliwości nie było przedmiotem opinii KRS i nie było znane.

W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy została zamieszczona ocena skutków regulacji. Wskazano w niej, że pod wpływem uwag zgłaszanych w toku konsultacji zostały wprowadzone do projektu istotne zmiany, dotyczące przede wszystkim regulacji samorządu sędziowskiego oraz nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, organów sądów, ocen kwalifikacji kandydatów do objęcia stanowisk sędziowskich, statusu sędziego, referendarza sądowego i asystenta sędziego. Nie zostały natomiast uwzględnione uwagi dotyczące m.in. struktury organizacyjnej sądownictwa, podziału kompetencji prezesa i dyrektora sądu czy ocen okresowych sędziów (zob. druk sejmowy nr 3655/VI kadencja Sejmu). Z uzasadnienia rządowego wynikał zatem sam fakt konsultacji z KRS, jej zakres i przedmiot oraz rezultaty, tj. kwestie, w których stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa zostało uwzględnione, a w których nie uzyskało aprobaty. Za nietrafny należy uznać argument wyrażony w stanowisku Prokuratora Generalnego, że posłowie podejmujący decyzję w przedmiocie wskazanej nowelizacji p.u.s.p. nie mieli możliwości zapoznania się z poglądem KRS co do proponowanych zmian.

3.6. Przedstawiciele KRS prezentowali swoje opinie o projektowanych zmianach ustawowych w toku prac nad projektem ustawy w Sejmie. Podczas pierwszego czytania ustawy 14 grudnia 2010 r. na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka byli obecni i zabierali głos w dyskusji przewodniczący KRS oraz członkowie

Rady. Przewodniczący KRS – odnosząc się do proponowanych zmian – negatywnie ocenił m.in. proponowaną w projekcie instytucję nadzoru nad sędziami przez sędziów wizytatorów. Członkowie KRS stawiali zarzuty m.in. odnośnie przewidzianych w projekcie: komisji konkursowej na stanowisko sędziego, zasad wybierania dyrektora sądu oraz jego kompetencji, a także ocen okresowych sędziów. Po pierwszym czytaniu, 11 stycznia 2011 r. sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka przeprowadziła wysłuchanie publiczne w odniesieniu do projektu ustawy. W posiedzeniu udział wzięli przewodniczący KRS oraz członkowie Rady, którzy zabrali głos w dyskusji oraz zgłaszali liczne zastrzeżenia co do projektu ustawy, dotyczące m.in. instytucji nadzoru sprawowanej przez sędziów wizytatorów, ocen okresowych sędziów, pozycji i kompetencji dyrektora sądu, powołania komisji konkursowej na stanowisko sędziego, samorządu sędziowskiego i zgromadzeń ogólnych sędziów w sądach, w tym większości głosów potrzebnej do podejmowania uchwał przez zgromadzenia, modelu nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, organizacji sądów, delegacji asystentów sędziów, szkoleń sędziów oraz wyboru sędziów do KRS. Podczas drugiego czytania projektu ustawy zmieniającej w Sejmie głos w dyskusji zabrał wiceprzewodniczący KRS, wskazując m.in. stanowisko KRS dotyczące pozycji dyrektorów sądów, zasad tworzenia wydziałów w sądach i procedury delegowania sędziów. Wiceprzewodniczący KRS podkreślił, że członkowie KRS aktywnie brali udział w pracach parlamentarnych, zaś część zgłoszonych uwag została uwzględniona (zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 95 posiedzenia Sejmu VI kadencji, 29 czerwca 2011 r.).

Podczas prac w Sejmie nad projektem ustawy zmieniającej zostało podtrzymane i rozwinięte przez członków KRS stanowisko wyrażone w opiniach sporządzonych w czasie prac na etapie rządowym. Trybunał nie ma informacji, aby w tym czasie były podejmowane uchwały KRS formułujące opinie o tym projekcie. Należy jednak stwierdzić, że w odróżnieniu od sytuacji, jaka wystąpiła w sprawie, w której został wydany powołany wyżej wyrok z 24 czerwca 1998 r. o sygn. K 3/98, gdy poprawka do projektu ustawy została zgłoszona cztery dni przed uchwaleniem ustawy, w obecnej sprawie nie było żadnych przeszkód do podejmowania uchwał przez KRS. Od pierwszego czytania do uchwalenia ustawy przez Sejm upłynęło bowiem ponad osiem miesięcy. Stosownie do obowiązującego w czasie prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą (Dz. U. Nr 219, poz. 1623, ze zm.) porządek posiedzeń plenarnych Rady przygotowuje jej Prezydium (§ 2 ust. 5). Według § 8 ust. 2 tego rozporządzenia, zwołując posiedzenie Rady, Przewodniczący przesyła jej członkom zawiadomienie o terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad. Zawiadomienia oraz materiały będące przedmiotem rozpatrzenia przez Radę powinny być doręczone nie później niż na 14 dni przed terminem posiedzenia. Według § 9 ust. 2 zdanie drugie, porządek obrad może być rozszerzony o sprawy, których pilność rozpatrzenia jest uzasadniona. Tak więc przewodniczący lub członkowie KRS, biorący aktywnie udział w pracach sejmowych i śledzący zmiany wprowadzane w projekcie ustawy, a także wcześniej biorący udział w konferencjach uzgodnieniowych w rządzie, przed wniesieniem projektu ustawy do Sejmu, mieli realną możliwość postawienia zagadnień związanych z tą kwestią na forum KRS i podjęcia stosownych uchwał.

3.7. W świetle powyższych ustaleń niezasadny jest więc zarzut naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego w związku z wynikającą z art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu. Analiza okoliczności prac nad projektem ustawy zmieniającej prowadzi do konkluzji, że nie doszło do ograniczenia możliwości realizacji przez Krajową Radę Sądownictwa jej podstawowej, konstytucyjnej funkcji. Należy uznać zatem, że nie ma podstaw do orzeczenia, że kwestionowana ustawa została uchwalona w trybie nieodpowiadającym konstytucyjnym wymaganiom zawartym w art. 186 ust. 1 Konstytucji, a wobec tego także wymaganiom wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego w związku z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu.

Podany jako kolejny wzorzec kontroli art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy o KRS z 2001 r. nie może być wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, bo niedopuszczalna jest tzw. pozioma kontrola ustaw (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; 13 marca 2007 r. o sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; postanowienie TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 52). Wobec tego postępowanie podlega w tym zakresie umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Powyższa konkluzja otwiera drogę do odniesienia się przez Trybunał Konstytucyjny do zarzutów dotyczących poszczególnych przepisów p.u.s.p.

#### 4. Ocena zgodności art. 9 i art. 9a p.u.s.p. z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

4.1. Pierwsza grupa zarzutów wnioskodawcy odnosi się do norm o charakterze systemowym, zawartych w art. 9 i art. 9a p.u.s.p., w których ustawodawca określił ogólne zasady oddziaływania Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów na działalność administracyjną sądów. Przepisy te zawierają rozwiązania dotyczące sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, w tym także rozłożenia kompetencji w tej dziedzinie między poszczególne organy.

Zaskarżone przepisy, łącznie z art. 1 § 2 i 3 oraz art. 8 p.u.s.p., przydatnymi do odczytania norm będących przedmiotem kontroli, mają następujące brzmienie:

Art. 1 „§ 2. Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego.

§ 3. Sądy powszechne wykonują również inne zadania z zakresu ochrony prawnej, powierzone w drodze ustaw”.

Art. 8 „Działalność administracyjna sądów polega na:

1) zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3;

2) zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3.

Art. 9. Nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 1, sprawuje Minister Sprawiedliwości, na zasadach określonych w dziale I rozdziale 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, [ze zm.]).

Art. 9a § 1. Wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2, sprawują prezesi sądów.

§ 2. Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2, sprawuje Minister Sprawiedliwości przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77”.

Z analizy *petitum* i uzasadnienia wniosku wynika, że zarzuty wnioskodawcy wobec art. 9 i art. 9a p.u.s.p. koncentrują się wokół dwóch zasadniczych zagadnień. Po pierwsze, KRS zarzuca, że ustawodawca w art. 9 i art. 9a p.u.s.p., w połączeniu z wprowadzeniem w art. 8 p.u.s.p. nowej definicji działalności administracyjnej sądów, dokonał rozszerzenia zakresu nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów w porównaniu z wcześniejszym stanem prawnym. W szczególności wnioskodawca zarzuca, że zgodnie z art. 9a § 2 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości sprawuje zwierzchni nadzór nad tą częścią działalności administracyjnej sądów, która służy zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu bezpośrednio związane z wykonywaniem przez sąd zadań w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. Po drugie, zdaniem KRS wprowadzone w art. 9 i art. 9a p.u.s.p. oraz rozwinięte w dalszych zaskarżonych przepisach tej ustawy rozwiązania dotyczące nadzoru nad sądami powszechnymi powodują, że część działalności administracyjnej sądu, wskazana w znowelizowanym art. 8 pkt 1 p.u.s.p., staje się zadaniem władzy wykonawczej – administracji rządowej.

Wskazane unormowania, zdaniem KRS, są niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, gdyż nadmiernie wzmacniają władzę wykonawczą, ograniczając odrębność i niezależność władzy sądowniczej. Według wnioskodawcy, art. 173 Konstytucji nie odnosi odrębności i niezależności sądów od innych władz jedynie do sfery wymiaru sprawiedliwości. KRS wskazuje, że w kwestionowanym modelu nadzoru nad sądami ingerencja władzy wykonawczej w działalność administracyjną sądów nie oznacza współdziałania władz, o którym stanowi preambuła Konstytucji, lecz przekazanie części działalności sądów powszechnych na rzecz administracji rządowej.

4.2. Zasada podziału i równowagi władzy była wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa Trybunału, również w kontekście pozycji władzy sądowniczej (zob. wyroki TK z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41; 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8; 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 114; 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81; 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3 oraz 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29).

Stosownie do art. 10 ust. 1 Konstytucji ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej. Konstytucja z 1997 r. nie ogranicza się do statycznego wyrażenia zasady podziału władzy, polegającego na zaliczeniu organów państwa do poszczególnych władz i na deklarowaniu ich odrębności, ale ujmuje stosunki między władzami w sposób dynamiczny,



co wyraża się w formule ich równoważenia się. Istotą zasady wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji jest zarówno funkcjonalny podział władzy, jak i stan równoważenia się władz, w celu gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa (zob. wyroki z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 oraz 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12).

Podział władz oznacza, że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. Z kolei wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji formuła „równoważenie się” władz oznacza oddziaływanie władz na siebie i wzajemne uzupełnianie ich funkcji. Istotą zasady podziału i równowagi władzy jest więc funkcjonalny podział władzy, a ponadto stan równoważenia się władz, celem gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa (zob. wyroki z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 oraz 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12). Każda z władz powinna dysponować takimi instrumentami, które pozwalają jej hamować działania władz pozostałych. Zasada ta, wyrażana przez znaną formułę *checks and balances*, jest jedną z zasad ustrojowych i zarazem jedną z najistotniejszych i najlepiej sprawdzonych w praktyce reguł demokracji (zob. wyroki z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03). „Równoważenie się władz” jest ponadto wzbogacone przez wymaganie „współdziałania władz”, o którym mowa we wstępie do Konstytucji. Poszczególne władze są zobowiązane do współdziałania w celu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych.

4.3. Sposób ujęcia zasady podziału i równowagi władz oddziałuje na pozycję władzy sądowniczej w systemie władz i dla wzajemnych ich relacji. Trybunał podtrzymuje stanowisko wyrażone w dotychczasowym orzecznictwie, że art. 173 Konstytucji, stosownie do którego sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz, nie narusza podstawowej zasady wyrażonej w art. 10 Konstytucji (zob. wyrok z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99 i 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03). Ze względu na zakres zaskarżenia w niniejszej sprawie z dalszych rozważań na temat władzy sądowniczej zostały wyłączone trybunały.

O ile w odniesieniu do władzy ustawodawczej lub wykonawczej występuje zjawisko przecinania się kompetencji władz, o tyle dla władzy sądowniczej charakterystyczne jest odseparowanie od pozostałych władz (zob. orzeczenia z: 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 39; 22 listopada 1995 r., sygn. K 19/95, OTK ZU nr 3/1995, poz. 35; wyroki z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99 i 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04). Do istoty wymiaru sprawiedliwości należy bowiem, że jest on sprawowany wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogą władczo ingerować w tę dziedzinę. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostek (zob. orzeczenie z 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94 oraz wyrok z 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12; P. Sarnecki, uwagi do art. 10, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom V, Warszawa 2007, s. 13). Zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i literaturze, wskazuje się, że w przypadku władzy sądowniczej „jądro kompetencyjne” polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (zob. wyroki z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04 i 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07; zob. również L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 76).

Dla niniejszej sprawy szczególne znaczenie ma spostrzeżenie, że władzę sądowniczą można ujmować w znaczeniu funkcjonalnym i organizacyjnym (podmiotowym). To rozróżnienie można spotkać, jakkolwiek w różnych wariantach, w literaturze prawniczej i zdaniem Trybunału Konstytucyjnego jest ono przydatne dla interpretacji art. 10 i art. 173 Konstytucji. Władzą sądowniczą w znaczeniu funkcjonalnym jest wymierzanie sprawiedliwości, a także wykonywanie innych zadań z zakresu ochrony prawnej (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 175, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom IV, Warszawa 2005, s. 4 oraz cytowana tam literatura i orzecznictwo). W znaczeniu organizacyjnym władza sądownicza to natomiast system organów państwowych – sądów. Między władzą sądowniczą w znaczeniu organizacyjnym a w znaczeniu funkcjonalnym występują oczywiście powiązania, polegające na tym, że charakterystyczne funkcje wraz z odpowiadającymi im kompetencjami w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej są przypisane wyodrębnionym i wyspecjalizowanym organom państwowym – sądom (zob. A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo”, z. 7/1998, s. 5; W. Sanetra, *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza*, „Przegląd Sądowy”, nr 6/2008, s. 5-6).

Odrębność i niezależność sądów, w rozumieniu art. 173 Konstytucji, zakłada oddzielenie sądownictwa od organów innych władz, tak aby zapewnić sądom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. Odrębność taką należy rozumieć jako odrębność organizacyjną, co oznacza, że władza sądownicza jest osobną, autonomiczną strukturą organizacyjną w systemie organów państwa, a także jako odrębność funkcjonalną, co oznacza, że na wymierzanie sprawiedliwości w ramach władzy sądowniczej nie ma wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza (zob. J. Trzciniński, uwagi do art. 173, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*.

*Komentarz, tom I*, Warszawa 1999, s. 11; B. Banaszak, uwagi do art. 173, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 871). Ani władza ustawodawcza, ani wykonawcza nie mogą zatem sprawować wymiaru sprawiedliwości, ani wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli (zob. wyroki TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04 i 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04).

Wyodrębnienie władzy sądowniczej nie oznacza jednak jej pełnej izolacji od innych organów państwa oraz zerwania wszelkich relacji i odniesień do pozostałych władz. Prawne podstawy działalności sądów zawarte są w ustawach, czyli w aktach pochodzących od parlamentu, zaś sędziowie są powoływani przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Te lub inne jeszcze powiązania władz nie mogą jednak naruszać wskazanej wyżej odrębności władzy sądowniczej oraz oddziaływać na działalność orzeczniczą sądów. Rozstrzygnięcia sądów poddawane są kontroli sądów wyższych na zasadach i w formach określonych w Konstytucji i ustawach.

Jakkolwiek oba aspekty władzy sądowniczej: funkcjonalny i organizacyjny, są ściśle powiązane, ich odróżnianie jest istotne. Chodzi głównie o to, że działalność będąca wykonywaniem funkcji władzy sądowniczej, czyli sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i udzielanie ochrony prawnej, jest podstawową działalnością sądów jako jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej, ale nie jedyną. W sądach jest bowiem prowadzona także działalność administracyjna. W jej ramach można wyróżnić działalność administracyjną związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości oraz działalność administracyjną niezwiązaną z wymiarem sprawiedliwości, ale mającą na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania sądu jako jednostki organizacyjnej.

Jeśli chodzi o osoby zatrudnione w sądach, można wśród nich wyróżnić osoby sprawujące wymiar sprawiedliwości i wykonujące zadania z zakresu ochrony prawnej, czyli wykonujące funkcje władzy sądowniczej (sędziów i referendarzy sądowych) oraz pozostałych pracowników wykonujących zadania w zakresie działalności administracyjnej sądu.

Dużą wagę w kontekście niniejszej sprawy ma stwierdzenie, że cała działalność administracyjna sądów ma charakter służebny i jest podporządkowana działalności podstawowej sądów, o której mowa w art. 1 § 2 i 3 p.u.s.p. Tak więc organizacja administracji sądowej i sposób jej funkcjonowania mają wspierać prawidłowe sprawowanie przez sąd wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie zadań z zakresu ochrony prawnej, a zdolność osiągnięcia takiego stanu jest jednym z podstawowych kryteriów oceny tej administracji. Dalszymi kryteriami są działanie zgodne z prawem i efektywność. Ujmując to zagadnienie od drugiej strony: brak wsparcia dla podstawowych funkcji sądu, a tym bardziej utrudnianie ich wykonywania przez administrację sądową są okolicznościami, które sprzeciwiają się racji bytu tej administracji. Administracja sądowa nie może być oceniana samoistnie, bez uwzględnienia celu jej utworzenia.

Stwierdzenia powyższe mogą się wydać oczywiste, ale mają istotne znaczenie dla oceny zarzutów wnioskodawcy. Są one bowiem pomocne przy wykładni i stosowaniu przepisów p.u.s.p., w tym także przepisów zakwestionowanych przez KRS. Należy wymagać, aby relacje między działalnością administracyjną sądów a sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości i udzielaniem ochrony prawnej były ukształtowane z uwzględnieniem sformułowanej wyżej zależności. W tym świetle należy rozpatrywać także kwestię nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Dotyczy to organizacji, zakresu i środków nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Kompetencje w zakresie nadzoru administracyjnego nie mogą prowadzić do ingerencji w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie zadań z zakresu ochrony prawnej, a zwłaszcza naruszać lub osłabiać niezawisłości sędziowskiej.

Problem konstytucyjny objęty wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa dotyczy kwestii, czy sprawowanie nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi może zostać ustawowo powierzone organowi władzy wykonawczej – Ministrowi Sprawiedliwości, a także czy zakres oraz formy tego nadzoru nie naruszają zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej.

4.4. W świetle ustawodawstwa wyróżnia się dwa rodzaje nadzoru nad sądami – nadzór judykacyjny sprawowany przez Sąd Najwyższy oraz nadzór administracyjny, który sprawuje Minister Sprawiedliwości. Rozróżnienie to znajduje także odbicie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK z: 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 44 i 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07). W literaturze wyodrębnia się również nadzór służbowy nad sędziami powierzony sądom dyscyplinarnym, określony w art. 107 i n. p.u.s.p. (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 47).

Nadzór judykacyjny jest sprawowany przez Sąd Najwyższy i znajduje podstawę w art. 183 ust. 1 Konstytucji i art. 7 p.u.s.p. Środki nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego nad orzecznictwem sądów powszechnych, zarówno instancyjne, jak i pozainstancyjne, służą prawidłowemu rozstrzygnięciu konkretnych spraw cywilnych lub karnych, a przede wszystkim – ujednocnieniu orzecznictwa sądowego. Nadzór judykacyjny jest sprawowany przez rozpoznawanie skarg kasacyjnych i zażaleń w sprawach cywilnych (art. 398<sup>1</sup> i art. 394<sup>1</sup> ustawy z dnia

17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) oraz kasacji i wniosków o stwierdzenie nieważności orzeczenia w sprawach karnych (art. 519 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.), podejmowanie uchwał mających na celu wyjaśnianie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w wykładni prawa (art. 60 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2013 r. poz. 499; dalej: ustawa o SN) oraz podejmowanie uchwał zawierających rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości co do wykładni prawa w konkretnej sprawie (art. 59 ustawy o SN) – zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych...*, s. 47-49).

Nadzór judykacyjny nie był przedmiotem rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie; należy go wyraźnie odróżnić od nadzoru administracyjnego, sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów.

4.5. Art. 9 p.u.s.p., w brzmieniu obowiązującym przed 28 marca 2012 r., był przedmiotem kontroli Trybunału w cytowanym wyżej wyroku z 15 stycznia 2009 r. o sygn. K 45/07. Przepis kontrolowany w omawianym wyroku ustanawiał ogólną zasadę zwierzchniego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów. We wskazanej sprawie, wszczętej wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa, Trybunał orzekł, że art. 9 p.u.s.p. jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 173, art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał stwierdził, że uwzględniając zasadę podziału i równowagi władzy, działalność administracyjna sądów może znajdować się pod zwierzchnim nadzorem Ministra Sprawiedliwości. Warunkiem zgodnego z tą zasadą nadzoru administracyjnego jest wszakże to, aby czynności wykonywane w jego ramach nie wkraczały w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. Trybunał przyjął, że takie gwarancje są zachowane, gdyż kompetencje Ministra Sprawiedliwości związane z wykonywaniem nadzoru nad administracją sądową określone są w p.u.s.p.

Dokonując analizy pojęcia „nadzór administracyjny nad sądami”, Trybunał wskazał, że pojęcie nadzoru w p.u.s.p. należy interpretować w sposób odpowiadający celowi, jakiemu ma służyć ta instytucja, tj. wpływaniu na bieg spraw administracyjnych sądu, bez ingerencji w sprawowanie przez niego wymiaru sprawiedliwości. Konieczność funkcjonowania nadzoru administracyjnego wynika z tego, że sąd jest wyodrębnioną jednostką organizacyjną, która jest wyposażona w środki materialne i budżetowe. Musi zatem mieć administrację, a jej funkcjonowanie powinno podlegać weryfikacji. Nadzór administracyjny nad działalnością sądów polega zatem na „weryfikacji zewnętrznej, formalnej działalności administracyjnej sądów”. Wskazana definicja nadzoru administracyjnego jest również akceptowana w literaturze (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych...*, s. 125).

4.6. Wobec zarzutu wnioskodawcy dotyczącego rozszerzenia zakresu nadzoru administracyjnego nad sądami, należy dokonać analizy i oceny zmian ustawowych wprowadzonych w ustawie zmieniającej dotyczących zakresu pojęcia „działalność administracyjna” sądów oraz nadzoru sprawowanego nad tą działalnością.

W tym kontekście należy przytoczyć treść art. 8 § 1 p.u.s.p., w brzmieniu obowiązującym przed 28 marca 2012 r., a także związane z tym orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Wskazany przepis stanowił, że „[d]ziałalność administracyjna sądów ma na celu zapewnienie sądom odpowiednich warunków wykonywania ich zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3” tej ustawy, tj. sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywania powierzonych w drodze ustaw zadań z zakresu ochrony prawnej. Uwzględniając ówczesny stan prawny, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 stycznia 2009 r. o sygn. K 45/07 stwierdził, że „działalność administracyjna sądu jest to wszelka działalność zarządzająca i organizatorska sądów, inna aniżeli związana z czynnościami jurysdykcyjnymi sądu”. Do pojęcia działalności administracyjnej sądu należy również zaliczyć „tok i sprawność postępowania”. Trybunał rozróżnił w tym zakresie pojęcie administracji sądowej w znaczeniu wąskim i szerokim. Na administrację sądową w znaczeniu wąskim składa się „bezpośrednie dysponowanie środkami rzeczowymi i sprawami osobowymi sądu w zakresie, jaki jest konieczny do zapewnienia właściwego i ciągłego funkcjonowania sądu (między innymi czynności i decyzje związane z finansami sądu, księgowością, biurem podawczym, czynnościami sekretariatów, wyposażeniem sądów)”. Czynności administracyjne *sensu stricto* obejmują także „pewien zakres spraw dotyczących spraw osobowych zarówno sędziów jak i urzędników sądowych, czynności porządkowe wykonywane w trakcie sądenia lub bezpośrednio związane z orzekaniem (np. wydawanie odpisów, zaświadczeń)”. Natomiast przez administrację sądową w znaczeniu szerokim należy rozumieć „działalność administrowania (administrowanie) oraz nadzór administracyjny (służbowy) wynikający z podległości służbowej, polegający na kontrolowaniu należytego biegu urzędowania, sprawdzaniu stosowania zarządzeń i instrukcji przez organy administracji sądowej, czuwaniu nad przestrzeganiem obowiązków przez sędziów i innych pracowników sądu oraz na analizie orzecznictwa sądowego”.

Zasady dotyczące nadzoru nad działalnością administracyjną sądów były określone w art. 9 p.u.s.p. Zgodnie ze wskazanym przepisem, zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów sprawował Minister Sprawiedliwości osobiście oraz przez właściwą służbę nadzoru. Natomiast „podstawowe zadania z zakresu zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości” były wykonywane przez sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie określonym w art. 77 p.u.s.p. Jak wskazano powyżej art. 9 p.u.s.p., w brzmieniu obowiązującym przed 28 marca 2012 r., był przedmiotem oceny konstytucyjnej w wyroku o sygn. K 45/07.

4.7. Ustawa zmieniająca wprowadziła nowe zasady nadzoru administracyjnego nad sądami, które opierają się na wyraźnym podziale działalności administracyjnej sądu na dwa odrębne obszary. Z jednej strony, działalność administracyjna sądu określona w art. 8 pkt 1 p.u.s.p. polega na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. Z drugiej zaś, działalność administracyjna sądu określona w art. 8 pkt 2 p.u.s.p. polega na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. Odrębny charakter tych dwóch sfer działalności administracyjnej sądu powoduje odmienne ukształtowanie reguł dotyczących sprawowania nad nimi nadzoru.

4.8. Zgodnie z art. 9 p.u.s.p., w brzmieniu ustalonym ustawą zmieniającą, nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 1, sprawuje Minister Sprawiedliwości, na zasadach określonych w dziale I rozdziale 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych). Zasady, do których odwołuje się omawiany przepis, dotyczą kontroli zarządczej oraz koordynacji kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 68 ustawy o finansach publicznych kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Ten rodzaj kontroli nie odnosi się jedynie do działalności finansowej jednostek sektora finansów publicznych. Kontrola zarządcza bowiem jest traktowana jako jedna z funkcji zarządzania (kierowania) jednostką organizacyjną (zob. C. Kosikowski, uwagi do art. 68, [w:] *Ustawa o finansach publicznych*. Komentarz, Warszawa 2011). Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji, a także zarządzania ryzykiem. W art. 69 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wyszczególniono zadania Ministra Sprawiedliwości w odniesieniu do kierowanego przez niego działu administracji rządowej. Zgodnie ze wskazanym przepisem Minister Sprawiedliwości zapewnia funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kierowanym przez niego dziale administracji rządowej, w zakresie spraw niezatrzymanych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej.

4.9. W odniesieniu do działalności administracyjnej sądu, która polega na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej, ustawa zmieniająca wprowadziła podział na nadzór wewnętrzny i zewnętrzny. Jak wskazano w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy, takie ukształtowanie zasad sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów miało na celu ściśle rozgraniczenie uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów oraz ograniczenie nadzoru Ministra Sprawiedliwości w zakresie „toku i sprawności postępowania” (druk sejmowy nr 3655/VI kadencja, s. 12).

Zgodnie z art. 9a § 1 p.u.s.p. wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 tej ustawy, sprawują prezesi sądów. Z kolei zgodnie z art. 9a § 2 p.u.s.p. zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 p.u.s.p., sprawuje Minister Sprawiedliwości przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77 p.u.s.p. Szczegółowe zasady dotyczące „wewnętrznego i zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów w zakresie zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu związanego bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywaniem innych zadań z zakresu ochrony prawnej” zostały określone w rozdziale V z działu I omawianej ustawy (art. 37-41 p.u.s.p.).

Stosownie do art. 37a p.u.s.p. prezes sądu apelacyjnego sprawuje wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądu apelacyjnego oraz sądów okręgowych i rejonowych działających na

obszarze apelacji, prezes sądu okręgowego – nad działalnością administracyjną sądu okręgowego oraz sądów rejonowych działających w okręgu sądowym, a prezes sądu rejonowego – nad działalnością administracyjną sądu rejonowego. Czynności nadzorcze prezesa sądu, w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, obejmują w szczególności: badanie sprawności postępowania w poszczególnych sprawach, kontrolowanie działalności sekretariatu wydziału, a także badanie prawidłowości przydzielania sędziom i referendarzom sądowym spraw oraz równomiernego obciążenia ich pracą (art. 37b § 1 p.u.s.p.). Czynnościami z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanymi przez prezesa sądu apelacyjnego i prezesa sądu okręgowego są ponadto: wizytacja, obejmująca pełną działalność administracyjną sądu lub wydziału sądu, oraz lustracja, obejmująca wybrane zagadnienia z działalności administracyjnej sądu lub wydziału sądu (art. 37b § 2 p.u.s.p.). Czynności z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego prezes sądu może powierzyć sędziemu wizytatorowi, wiceprezesowi sądu, przewodniczącemu wydziału, a także, w uzasadnionych przypadkach, innemu wyznaczonemu sędziemu lub referendarzowi sądowemu. Czynności z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego, w zakresie kontroli działalności sekretariatu wydziału, prezes sądu może powierzyć inspektorowi do spraw biurowości (art. 37 § 1 i 2 p.u.s.p.).

Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów określoną w art. 8 pkt 2 p.u.s.p., który sprawuje Minister Sprawiedliwości, obejmuje analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów, a także czynności koniecznych do wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, w zakresie spraw dotyczących działalności sądów (art. 37f p.u.s.p.). Minister Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego analizuje informacje roczne o działalności sądów, ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych, a także kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia. W przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa sądu apelacyjnego stosownych zarządzeń Minister Sprawiedliwości może zarządzić przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu albo przeprowadzenie lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu (art. 37g § 1 i 2 p.u.s.p.).

Stosownie do art. 9a § 2 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości sprawuje zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów określoną w art. 8 pkt 2 p.u.s.p., przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77 p.u.s.p. Zgodnie z art. 77 § 1 pkt 2 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego lub czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej. Do Ministerstwa Sprawiedliwości może być delegowany jedynie sędzia wyróżniający się wysokim poziomem wiedzy prawniczej oraz wykazujący znajomość problematyki w zakresie powierzanych mu obowiązków (art. 78 § 1 b p.u.s.p.) Należy podkreślić, że stosownie do art. 77 § 2b p.u.s.p. sędzia nie może łączyć funkcji orzekania z wykonywaniem czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej.

4.10. Przechodząc do oceny zarzutów wnioskodawcy, Trybunał Konstytucyjny na wstępie stwierdził, że podtrzymuje stanowisko wyrażone w wyroku z 15 stycznia 2009 r. o sygn., K 45/07, wydanym w pełnym składzie, iż konstytucyjna zasada podziału i równowagi władzy nie wyklucza tego, aby Minister Sprawiedliwości wykonywał nadzór administracyjny nad sądami. Ustawodawca powinien wszakże stworzyć gwarancje, by działania ministra ograniczały się jedynie do spraw związanych z administracją sądową i nie wkraczały swoimi działaniami nadzorczymi w sferę rezerwowaną dla niezawisłego sędziego, funkcjonującego w niezależnym sądzie. Podobne stanowisko już wcześniej, pod rządami Małej Konstytucji z 1992 r. zajął Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93 (OTK w 1993 r., cz. II, poz. 37).

Obowiązkiem państwa jest zapewnienie warunków organizacyjnych i finansowych dla funkcjonowania systemu sądownictwa. Obejmuje to także prawidłowe wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na sądownictwo (zob. wyroki z: 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07; 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05, a także cytowany wyrok o sygn. K 45/07). Między innymi te okoliczności uzasadniają sprawowanie nadzoru administracyjnego nad sądami. Do ustawodawcy należy wybór, czy nadzór taki zostanie zorganizowany w ramach władzy sądowniczej, czy też kompetencje nadzorcze zostaną przypisane innej władzy – w tym przypadku władzy wykonawczej. Racją dla tego ostatniego rozwiązania może być przedstawione wyżej wymaganie współdziałania między różnymi władzami państwowymi. Powierzenie funkcji nadzoru administracyjnego Ministrowi Sprawiedliwości może znaleźć merytoryczne uzasadnienie także z uwagi na odpowiedzialność polityczną, jaką władza wykonawcza ponosi za

sprawne funkcjonowanie aparatu państwowego, a w szczególności za racjonalne i prawidłowe gospodarowanie środkami budżetowymi.

O wyborze i przyjęciu któregoś z rozwiązań dotyczących nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powinno decydować m.in. to, w jaki sposób można najsprawniej zapewnić osiągnięcie zamierzonych celów. Znaczenie ma też odwołanie się do zastanych rozwiązań organizacyjnych, zwłaszcza jeśli mają one długą tradycję. Sądownictwo powszechne działa w oddzielonych od pozostałych władz strukturach organizacyjnych i posiada wyodrębnione środki finansowe zapewniające ich funkcjonowanie. Nadzór ministra może się rozciągać na działalność administracyjną organów władzy sądowniczej w znaczeniu organizacyjnym, jakkolwiek jest niedopuszczalnym w stosunku do sprawowania władzy sądowniczej w znaczeniu funkcjonalnym.

W literaturze wyrażane są również głosy krytyczne wobec omawianego rozwiązania (zob. S. Dąbrowski, *Granice dopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej we władzę sądowniczą*, [w:] T. Wardyński, M. Niziołek red., *Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundamenty państwa prawa. Wyzwania współczesności*, Warszawa 2009, s. 118; P. Sarnecki, *Zagadnienia samorządu sędziowskiego*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga Jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzecińskiego*, Warszawa 2007, s. 483; W. Jakimko, *Konstytucyjna zasada niezawisłości sędziowskiej a nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi*, [w:] J. Jaskiernia red., *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Tom 1, Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, Toruń 2011, s. 549; tenże, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2/2010, s. 164). Wskazuje się, że innym rozwiązaniem mógłby być nadzór nad działalnością administracyjną sądów powszechnych sprawowany przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, na wzór zwierzchniego nadzoru sprawowanego nad działalnością sądów administracyjnych przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. art. 12 i art. 29 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.).

Do Trybunału Konstytucyjnego nie należy decydowanie o modelu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Rozstrzygnięcie o pozostawieniu obecnych rozwiązań prawnych albo o wprowadzeniu reformy postulowanej przez krytyków obecnego stanu prawnego należy do ustawodawcy, w takich ramach, jakie wyznacza mu Konstytucja.

Na marginesie można jedynie zauważyć, że w omawianym tu kontekście sytuacja sądownictwa powszechnego i administracyjnego wykazuje znaczne różnice. Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne jest znacznie mniej rozbudowane w porównaniu z trójinstancyjnym sądownictwem powszechnym, zarówno jeśli chodzi o strukturę organizacyjną, jak i liczbę sądów oraz sędziów. Ponadto przed reformą sądownictwa administracyjnego, tj. przed 1 stycznia 2004 r., jednoinstancyjny Naczelny Sąd Administracyjny funkcjonował w Warszawie i w ośrodkach zamiejscowych. Sędem kierował Prezes NSA. Stąd powierzenie Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego funkcji zwierzchniego nadzoru nad działalnością sądów administracyjnych, kiedy miejsce ośrodków zamiejscowych NSA zajęły wojewódzkie sądy administracyjne, wydawało się bardziej naturalne niż tworzenie nowego systemu nadzorczego. Inna jest sytuacja w sądownictwie powszechnym. Sąd Najwyższy nie jest jego częścią składową. Powierzenie funkcji nadzoru nad sądownictwem powszechnym Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego wymagałoby tworzenia systemu nadzoru od początku. Należy w tym kontekście przypomnieć, że nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi ma długą tradycję; występuje w polskim porządku prawnym już od okresu międzywojennego (zob. M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa powszechnego w II Rzeczypospolitej*, Toruń 2003, s. 257, a także powoływany powyżej wyrok o sygn. K 45/07).

Poza kwestią organizacji nadzoru administracyjnego istotne jest to, aby jego zakres i formy nie przekroczyły granicy, za którą zaczyna się działalność orzecznicza sądów, czyli sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, a zatem sfera gdzie sądy są niezależne, a sędziowie niezawisli, i gdzie miejsce współdziałania władz zajmuje separacja władzy sądowniczej.

W przedstawionym wyżej wyroku z 15 stycznia 2009 r. o sygn. K 45/07, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że należy ściśle rozróżnić nadzór nad działalnością administracyjną sądów, sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości, oraz nadzór nad działalnością sądów w zakresie orzekania, który może zostać powierzony wyłącznie organom władzy sądowniczej. Jednocześnie w ramach działalności pozaorzeczniczej sądów należy odróżnić działalność związaną z koniecznym zarządzaniem procesem orzeczniczym oraz właściwą działalność administracyjną, mającą zapewnić sędziom optymalne warunki materialne, lokalowe i techniczne. Nadzór nad działalnością administracyjną sądów nie powinien obejmować organizowania postępowania w rozpoznawanych sprawach (np. rozdziału wpływających spraw, wyznaczania terminów konkretnych posiedzeń, wzywania świadków i biegłych). Sprawy te są nierozdzielnie związane z władzą sądowniczą. W tym zakresie wyłączne kompetencje powinny zostać zastrzeżone na rzecz przewodniczących wydziałów bądź prezesów sądów.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że realizację powyższych założeń ustawodawca zagwarantował w art. 9b p.u.s.p. (a przed wejściem w życie ustawy zmieniającej w art. 39 p.u.s.p.), zgodnie z którym czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. W kontekście zarzutów Krajowej Rady Sądownictwa należy jednak zbadać, czy wskazane gwarancje zostały spełnione.

4.11. Po pierwsze, KRS zarzuca, że ustawodawca w kwestionowanych art. 9 i art. 9a p.u.s.p., w połączeniu w wprowadzeniem w art. 8 p.u.s.p. nowej definicji działalności administracyjnej sądów, dokonał rozszerzenia zakresu nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów, w tym bezpośrednio związaną z wykonywaniem przez sąd zadań w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej.

Odniesienie się do zarzutów wnioskodawcy dotyczących rozszerzenia przez ustawę zmieniającą zakresu nadzoru Ministra Sprawiedliwości wymaga w pierwszym rzędzie odpowiedzi na pytanie, czy w obecnym stanie prawnym pojęcie „działalność administracyjna sądu” zostało wzbogacone o dodatkowe elementy, które nie występowały we wcześniejszej regulacji. Należy odnotować na wstępie zmianę terminologiczną. Upřednio art. 9 p.u.s.p. posługiwał się pojęciem „zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów”, zaś obecnie operuje terminem „nadzór administracyjny nad działalnością sądów”, który odwołuje się wprost do działalności administracyjnej sądu określonej w art. 8 pkt 1 p.u.s.p.

W myśl art. 8 p.u.s.p., w brzmieniu obowiązującym przed 28 marca 2012 r., działalność administracyjna obejmowała działalność mającą na celu zapewnienie sądowi odpowiednich warunków wykonywania zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 p.u.s.p. Czynności podejmowane w tym zakresie mogły pozostawać przy tym w bezpośrednim związku z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości. Z kolei w stanie prawnym ukształtowanym ustawą zmieniającą (art. 8 p.u.s.p. w obowiązującym brzmieniu), działalność administracyjna sądów polega na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 p.u.s.p. oraz zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 p.u.s.p.

Analiza treści wskazanych regulacji nie potwierdza, aby zakres przedmiotowy pojęcia „działalność administracyjna sądu” uległ rozszerzeniu wskutek zmian wprowadzonych ustawą zmieniającą. W tym względzie Trybunał podziela stanowisko Sejmu. Nie można przyjąć, aby obecnie obowiązująca definicja („zapewnienie odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu” oraz „zapewnienie właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu”) obejmowała nowe elementy, które nie mieściły się w dotychczasowym ujęciu („działalność administracyjna mająca na celu zapewnienie sądom odpowiednich warunków wykonywania ich zadań”). W stanie prawnym obowiązującym od 28 marca 2012 r. uszczegółowione zostało natomiast pojęcie działalności administracyjnej sądu, przez jej podział na dwie kategorie. W tym względzie widoczne jest nawiązanie do omawianego powyżej wyroku Trybunału z 15 stycznia 2009 r. o sygn. K 45/07 (zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 3655/VI kadencja Sejmu, s. 12). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ów podział i uszczegółowienie pojęcia „działalność administracyjna sądu” nie doprowadziły jednak do rozszerzenia zakresu tej działalności czy też wzbogacenia jej o dodatkowe elementy.

Regulacja nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości, w porównaniu ze stanem prawnym obowiązującym przed 28 marca 2012 r., uległa jednak pewnym zmianom. Ustawodawca sprecyzował tryb sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną przez ten organ. W przypadku działalności administracyjnej o charakterze organizacyjnym, technicznym i majątkowym nadzór jest realizowany na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych (art. 9 p.u.s.p.). Z kolei nadzór nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z realizacją przez sądy funkcji orzeczniczej Minister Sprawiedliwości może sprawować wyłącznie przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77 p.u.s.p. (art. 9a § 2 p.u.s.p.). Podobna regulacja dotycząca sprawowania nadzoru przez sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie określonym w art. 77 p.u.s.p. była przewidziana w art. 9 zdanie drugie p.u.s.p. w brzmieniu obowiązującym przed 28 marca 2012 r. Odmiennie jednak niż w poprzednim stanie prawnym ustawa zmieniająca nie przewiduje w art. 9a p.u.s.p. możliwości „osobistego” sprawowania nadzoru przez Ministra Sprawiedliwości (zob. także uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 3655/VI kadencja Sejmu, s. 11). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nietrafny jest zatem zarzut Krajowej Rady Sądownictwa, że kwestionowane art. 9 i art. 9a p.u.s.p. przewidują rozszerzenie zakresu nadzoru ministerialnego nad działalnością administracyjną sądów.

Odnosząc się do zarzutu wnioskodawcy co do powierzenia Ministrowi Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością administracyjną bezpośrednio związaną z realizacją funkcji orzeczniczej, należy również przypomnieć, że w wyroku z 15 stycznia 2009 r. o sygn. K 45/07, tego rodzaju nadzór został uznany za konstytucyjnie

dopuszczalny. Trybunał wskazał, że zasada podziału i równowagi władzy nie sprzeciwia się temu, aby Minister Sprawiedliwości sprawował nadzór nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości, która obejmuje tok i sprawność postępowania w poszczególnych sprawach, pod warunkiem że nadzór ten nie ingeruje w swobodę sędziego w zakresie jurysdykcji. Czynności te są wykonywane przez służbę nadzoru, tj. przez sędziów, którzy, mimo że w zakresie administracji sądowej podlegają Ministrowi Sprawiedliwości, nie zostają przez to wyłączeni z władzy sądowniczej. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie podtrzymał to stanowisko.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że powyżej przedstawiona analiza dotycząca art. 9 i art. 9a p.u.s.p., w powiązaniu z art. 8 p.u.s.p., prowadzi do wniosku, iż nadzór sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości nie wkracza w sferę realizacji przez sądy funkcji jurysdykcyjnych, w których sędziowie korzystają z przymiotu niezawisłości.

4.12. Po drugie, zdaniem KRS, wprowadzony w art. 9 i art. 9a p.u.s.p., oraz rozwinięty w dalszych zaskarżonych przepisach tej ustawy model nadzoru nad sądami powszechnymi powoduje, że część działalności administracyjnej sądu, wskazana w znowelizowanym art. 8 pkt 1 p.u.s.p., staje się zadaniem władzy wykonawczej – administracji rządowej. W istocie wnioskodawca zarzuca, że wyodrębnienie z zakresu działalności administracyjnej sądów czynności związanych z zapewnieniem odpowiednich warunków technicznych, organizacyjnych i majątkowych funkcjonowania sądu i przekazanie ich realizacji dyrektorowi sądu spowodowało wyłączenie tej sfery z właściwości sądów i włączenie jej w obręb władzy wykonawczej.

Według art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 743, ze zm.; dalej: ustawa o działach) Minister Sprawiedliwości jest właściwy w sprawach sądownictwa w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej. Ponadto stosownie do art. 177 § 1 p.u.s.p. dysponentem części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym jest Minister Sprawiedliwości.

Powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością administracyjną sądów w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu nie powoduje, że tego rodzaju działalność administracyjna sądu staje się zadaniem administracji rządowej. Kierowanie działalnością administracyjną sądu w zakresie przewidzianym w art. 8 pkt 1 p.u.s.p. zostało powierzone organowi sądu w znaczeniu organizacyjnym, jakim jest dyrektor sądu. Przed wejściem w życie zmian wprowadzonych ustawą zmieniającą wskazane funkcje pełnił prezes sądu, który w tym zakresie podlegał nadzorowi Ministra Sprawiedliwości, na zasadach szczegółowo określonych w rozdziale V działu I p.u.s.p. (art. 37-40 p.u.s.p.). Z zakresu zadań prezesa sądu wyłączone były jednak na rzecz dyrektora sądu, tak jak w obecnym stanie prawnym, zadania i kompetencje dotyczące dysponowania budżetem sądów, kontroli gospodarki finansowej oraz gospodarowania mieniem Skarbu Państwa przez sądy (art. 177 § 2 p.u.s.p.). Zarówno w dotychczasowym stanie prawnym, jak i po wejściu w życie ustawy zmieniającej, niewiele funkcji administrowania w sądach zostało natomiast przewidzianych dla organów kolegialnych sądu, w skład których wchodzi sędziowie, tj. zgromadzenia ogólnego i kolegium (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych*..., s. 52).

Podobnie nie można uznać za zadanie z zakresu administracji rządowej nadzoru nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z realizacją przez sądy funkcji orzeczniczej, o której mowa w art. 8 pkt 2 p.u.s.p. W tym zakresie nadzór jest sprawowany przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77 p.u.s.p. (art. 9a § 2 p.u.s.p.). Mimo że w zakresie administracji sądowej sędziowie delegowani podlegają Ministrowi Sprawiedliwości, nie zostają przez to wyłączeni z władzy sądowniczej. W wyroku o sygn. K 45/07, Trybunał rozstrzygając o zgodności z Konstytucją kompetencji Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziów do wykonywania czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości, stwierdził, że delegacja nie wiąże się z pozbawieniem sędziego miejsca służbowego. Przez czynność delegowania sędzia nie zostaje pozbawiony urzędu, lecz jedynie wykonuje czynności wskazane w akcie delegowania w odpowiedniej jednostce. Jego status wynikający z powołania na stanowisko sędziego przez Prezydenta nie ulega zmianie.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości, czyli organowi władzy wykonawczej, kompetencji do sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów nie oznacza, że sądy, w zakresie dotyczącym takiej działalności, stały się częścią władzy wykonawczej. Ponadto ani prezes sądu, ani dyrektor sądu, wykonujący zadania w zakresie działalności administracyjnej sądów, nie należą do administracji rządowej. Podmioty te, zgodnie z art. 21 § 1 p.u.s.p., są organami sądu, czyli elementem władzy sądowniczej w znaczeniu organizacyjnym.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 9 i art. 9a p.u.s.p. są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.



5. Ocena zgodności art. 21 § 3, art. 22 § 1, art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

5.1. Druga grupa zarzutów dotyczących treści ustawy przedstawionych przez Krajową Radę Sądownictwa dotyczy wprowadzonych ustawą zmieniającą przepisów określających wzajemne relacje pomiędzy prezesem sądu a dyrektorem sądu. Wnioskodawca zarzucił niezgodność art. 21 § 3, art. 22 § 1 oraz art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Kwestionowane przepisy mają następujące brzmienie:

Art. 21 § 3 p.u.s.p. – „Prezes sądu jest zwierzchnikiem służbowym dyrektora sądu, z zastrzeżeniem art. 177 § 4, wykonuje w stosunku do dyrektora sądu czynności z zakresu prawa pracy, z wyjątkiem czynności zastrzeżonych dla Ministra Sprawiedliwości, oraz co najmniej raz w roku określa potrzeby sądu konieczne dla zapewnienia warunków prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3, biorąc pod uwagę przewidywany ich zakres; nie może jednak wydawać dyrektorowi sądu poleceń, dotyczących kompetencji określonych w art. 31a § 1 pkt 1-3 i 5”.

Art. 22 § 1 p.u.s.p. – „Prezes sądu:

1) kieruje sądem i reprezentuje sąd na zewnątrz, z wyjątkiem spraw należących do kompetencji dyrektora sądu, a w szczególności:

a) kieruje działalnością administracyjną sądu, w zakresie wskazanym w art. 8 pkt 2,

b) jest zwierzchnikiem służbowym sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów danego sądu,

c) powierza sędziom i referendarzom sądowym pełnienie funkcji i zwalnia z ich pełnienia, chyba że ustawa stanowi inaczej;

2) dokonuje analizy orzecznictwa w kierowanym sądzie pod względem poziomu jego jednolitości i informuje sędziów o wynikach tej analizy, a w razie stwierdzenia istotnych rozbieżności w orzecznictwie informuje o nich Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego;

3) pełni inne czynności przewidziane w ustawie oraz przepisach odrębnych”.

Art. 31a § 1 p.u.s.p. – „Dyrektor sądu:

1) kieruje działalnością administracyjną sądu, w zakresie wskazanym w art. 8 pkt 1;

2) wykonuje zadania przypisane, na podstawie odrębnych przepisów, kierownikowi jednostki w zakresie finansowym, gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz audytu wewnętrznego w tych obszarach;

3) jest zwierzchnikiem służbowym i dokonuje czynności z zakresu prawa pracy oraz reprezentuje sąd w tym zakresie wobec pracowników sądu, z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów;

4) określa, w porozumieniu z prezesem sądu, rozmieszczenie i liczbę poszczególnych stanowisk, na których są zatrudniani pracownicy sądu, z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów, w wydziałach sądu;

5) reprezentuje Skarb Państwa w zakresie powierzonego mienia i zadań sądu”.

Wobec zaskarżonych przepisów wnioskodawca skierował szczegółowe zastrzeżenia.

W *petitum* wniosku, w odniesieniu do art. 21 § 3 p.u.s.p. KRS podniosła, że kwestionowany przepis ogranicza kompetencje prezesa sądu do kierowania podległym mu dyrektorem sądu, w szczególności pozbawiając możliwości wydawania przez prezesa sądu poleceń, dotyczących kompetencji dyrektora sądu określonych w art. 31a § 1 pkt 1-3 i 5 tej ustawy. W uzasadnieniu wniosku KRS zarzuciła, że pomimo formalnego proklamowania zwierzchnictwa służbowego prezesa sądu nad dyrektorem sądu, ustawodawca wyłączył z zakresu tego zwierzchnictwa działalność administracyjną sądu określoną w art. 8 pkt 1 p.u.s.p. oraz kierowanie personelem administracyjnym (z wyjątkiem referendarzy i asystentów sędziów). W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny przyjął, że wnioskodawca kwestionuje art. 21 § 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje kompetencji prezesa sądu do wydawania dyrektorowi sądu poleceń, dotyczących kompetencji określonych w art. 31a § 1 pkt 1 i 3 p.u.s.p. W odniesieniu do wydawania poleceń dotyczących kompetencji dyrektora sądu wymienionych w art. 31a § 1 pkt 2 i 5 p.u.s.p. wnioskodawca nie sformułował natomiast żadnych zarzutów.

Jeśli chodzi o art. 22 § 1 p.u.s.p., KRS nie podważyła kompetencji przyznanych prezesowi sądu, sprecyzowanych w poszczególnych jednostkach redakcyjnych tego przepisu. Z analizy *petitum* i uzasadnienia wniosku wynika, że KRS kwestionuje art. 22 § 1 p.u.s.p. w zakresie, w jakim wyłącza z kompetencji prezesa sądu do kierowania sądem i reprezentowania sądu na zewnątrz sprawy należące do kompetencji dyrektora sądu.

Z kolei w odniesieniu do art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p. wnioskodawca zarzucił, że ustawa powierzyła dyrektorowi sądu kierowanie działalnością administracyjną sądu określoną w art. 8 pkt 1 tej ustawy oraz zwierzchnictwo służbowe wobec pracowników administracyjnych sądu, którzy wykonują zadania związane bezpośrednio z wymiarem sprawiedliwości. Na rozprawie Krajowa Rada Sądownictwa wyjaśniła, że zarzut dotyczący art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. odnosi się do kompetencji dyrektora sądu wobec wszystkich pracowników administracyjnych

sądu, zaś w szczególności pracowników sekretariatów wydziałów sądowych. W odniesieniu do wymienionego w petitum art. 31a § 1 pkt 4 p.u.s.p. wnioskodawca nie sprecyzował w uzasadnieniu wniosku żadnych zarzutów. Uzasadnia to umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przedstawione wyżej zarzuty dotyczące kilku przepisów znowelizowanej ustawy zostały poddane łącznej analizie, ponieważ są ze sobą powiązane i składają się na ogólną ocenę relacji między prezesem a dyrektorem sądu. W ocenie wnioskodawcy, ustawowe ukształtowanie relacji pomiędzy tymi organami sądu w zakresie kierowania działalnością administracyjną sądu pociąga za sobą dwie istotnie konsekwencje. Po pierwsze, przyjęte rozwiązanie powoduje znaczne ograniczenie kompetencji prezesa do kierowania sądem na rzecz dyrektora sądu, czyli organu podległego Ministrowi Sprawiedliwości. Po drugie, rozwiązanie to godzi w odrębność i niezależność sądów od władzy wykonawczej, a ponadto może stanowić potencjalne zagrożenie rzetelnego i sprawnego wykonywania wymiaru sprawiedliwości, jeśli dojdzie do konfliktu pomiędzy prezesem a dyrektorem sądu. Zaskarżone przepisy są zatem, zdaniem wnioskodawcy, niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Krajowa Rada Sądownictwa wskazała jako wzorzec kontroli także art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca nie powiazał jednak naruszenia art. 2 Konstytucji z żadnym z elementów treściowych składających się na klauzulę demokratycznego państwa prawnego. Ograniczył się wyłącznie do wskazania, że kwestionowane przepisy zawierają „rozwiązanie, które nie sprzyja współdziałaniu władz, a także rzetelnemu i sprawnemu funkcjonowaniu instytucji publicznych – nakazanym we wstępie do Konstytucji”. Ze względu zatem na brak uzasadnienia zarzutu Trybunał Konstytucyjny postanowił na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzyć postępowanie w odniesieniu do kontroli kwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

5.2. Odniesienie się do zarzutów wnioskodawcy wymaga krótkiej charakterystyki jednego z podstawowych założeń nowelizacji p.u.s.p. Jest nim wprowadzenie zmian w zasadach kierowania działalnością administracyjną sądu, o której mowa w art. 8 pkt 1 p.u.s.p.

W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej wskazuje się, że oddzielenie „sfery zarządzania tzw. administracyjnym zapleczem sądu od sfery kierowania pracą sędziów funkcjonuje w wielu krajach europejskich (...) i zgodne jest z postulowaną przez Radę Europy w Zaleceniu nr R(95)12, dotyczącym zarządzania wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych, tendencją do odchodzenia od tradycyjnego modelu zarządzania wymiarem sprawiedliwości w kierunku modelu menadżerskiego” (druk sejmowy nr 3655/VI kadencja, s. 4). W konsekwencji w działalności administracyjnej sądów wyróżniono zespół czynności polegających na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu. Czynności w tej dziedzinie podlegające wcześniej prezesowi sądu zostały przekazane na rzecz dyrektora sądu, czyniąc z niego organ sądu odpowiedzialny za zapewnienie sprawnego funkcjonowania infrastruktury organizacyjnej i majątkowej sądu oraz zarządzanie personelem administracyjnym. Zgodnie z art. 32a § 1 pkt 3 p.u.s.p. dyrektorzy sądów mają być powoływani spośród specjalistów z zakresu zarządzania instytucjami publicznymi, finansów publicznych, prowadzenia inwestycji i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa.

Kierowanie działalnością administracyjną sądu związaną bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości i wykonywaniem zadań z zakresu ochrony prawnej należy natomiast do właściwości prezesa sądu. Normatywnym wyrazem tego założenia jest art. 8 p.u.s.p., który wyróżnia dwie sfery działalności administracyjnej sądów, a także art. 22 § 1 i art. 31a § 1 p.u.s.p., określające kompetencje prezesa sądu i oddzielające je od kompetencji dyrektora sądu w sprawach administracji sądowej.

Pozycja prawna dyrektora jest urzeczywistnieniem wspomnianej idei menadżerskiego zarządzania sądami. Przyznanie kompetencji dyrektorowi ma na celu odciążenie prezesa sądu od obowiązków administracyjnych, polegających na zapewnianiu organizacyjnego i technicznego zaplecza dla realizowania podstawowej działalności sądów. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, reformy oparte na takim podejściu do sądownictwa wprowadzane były z powodzeniem m.in. w Holandii, Wielkiej Brytanii czy w państwach skandynawskich (zob. D. Sześciło, *Dwuwładza w sądzie? Status, zadania i kompetencje dyrektorów sądów po reformie*, Warszawa 2012, s. 2 i cytowana tam literatura). Ten kierunek modernizacji sądów jest również propagowany w pracach instytucji Rady Europy, m.in. w zaleceniach Komitetu Ministrów Rady Europy. Zalecenia te są uchwałami organizacji międzynarodowej o charakterze niewiążącym prawnie, skierowanymi *pro foro externo* i zawierającymi standardy oczekiwanego zachowania po stronie państw członkowskich (zob. M. Balcerzak, *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy jako forma pozatraktatowej działalności normatywnej i harmonizującej w dziedzinie praw człowieka*, [w:] *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, I. Głuszyńska, K. Lankosz red., Bielsko-Biała 2009, s. 8). Założenia dotyczące odciążenia sędziów od wykonywania zadań administracyjnych w celu poprawienia efektywności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości są również widoczne w pracach działającej w ramach Rady Europy

Komisji na rzecz Efektywności Sądownictwa (zob. L. Berthier, H. Pauliat, *Administration and management of judicial systems in Europe*, CEPEJ Studies No 10, 2008). Zadaniem Komisji jest analiza funkcjonowania systemów władzy sądowniczej oraz przedstawianie zaleceń i udzielanie wsparcia państwom Rady Europy w zapewnianiu sprawnego funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości.

W literaturze wskazuje się, że powołanie dyrektora sądu, będącego fachowcem zarządzającym finansami i gospodarką sądu, wychodzi naprzeciw oczekiwaniom środowiska sędziowskiego. Obarczanie prezesa sądu obowiązkami, do których nie jest profesjonalnie przygotowany, wymagającymi znajomości zarządzania, ekonomii i finansów, ogranicza jego możliwości sprawnego wykonywania innych ważnych funkcji, związanych z nadzorem nad działalnością sądu (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych...*, s. 90).

5.3. Instytucja dyrektora sądu nie jest nowa; została wprowadzona 1 października 2001 r. wraz z wejściem w życie p.u.s.p. Zgodnie z art. 21 § 1 pkt 4 p.u.s.p. dyrektor sądu apelacyjnego, dyrektor sądu okręgowego, zaś w sądzie rejonowym, w razie jego powołania, kierownik finansowy stanowili organy sądu powołane do zarządzania finansami i gospodarką sądu. Wykonywali oni zadania przypisane kierownikowi jednostki na podstawie odrębnych przepisów w zakresie finansowym i gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz audytu wewnętrznego (art. 21 § 2 p.u.s.p.). Dyrektor sądu oraz kierownik finansowy sądu podlegali służbowo prezesowi sądu, z zastrzeżeniem art. 177 § 4 p.u.s.p. (art. 21 § 2 p.u.s.p.), tj. w zakresie wykonywania zadań i kompetencji dysponowania budżetem sądów oraz sprawowania kontroli gospodarki finansowej i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa przez te sądy. W omawianym zakresie, dyrektor sądu apelacyjnego podlegał bezpośrednio Ministrowi Sprawiedliwości, dyrektor sądu okręgowego podlegał dyrektorowi sądu apelacyjnego, a kierownik finansowy sądu rejonowego podlegał dyrektorowi danego sądu okręgowego. Dyrektorów sądu oraz kierownika finansowego sądu powoływał i odwoływał Minister Sprawiedliwości na wniosek prezesa danego sądu (art. 32 § 1, 2 i 3 p.u.s.p.). Kandydaci na powyższe stanowiska byli wyłaniani w drodze konkursu, który zarządzał i przeprowadzał prezes danego sądu (art. 32a p.u.s.p.). Minister Sprawiedliwości mógł odwołać dyrektora lub kierownika finansowego także z własnej inicjatywy, po zasięgnięciu opinii prezesa danego sądu (art. 32 § 4 p.u.s.p.). Dyrektorowi sądu oraz kierownikowi finansowemu sądu przysługiwało wynagrodzenie określone w przepisach ustawy o pracownikach sądów i prokuratury.

5.4. W wyniku zmian wprowadzonych ustawą zmieniającą, od 1 stycznia 2013 r. znacznie zmieniła się dotychczasowa pozycja dyrektorów w strukturze organizacyjnej sądów, ich kompetencje oraz relacje do prezesa sądu. Zgodnie z art. 21 § 1 p.u.s.p. dyrektor sądu, obok prezesa sądu i kolegium sądu, jest jednym z organów sądu. Przepis ten nie jest przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie. Należy jednak stwierdzić, że dyrektor może być traktowany jedynie jako organ sądu w znaczeniu organizacyjnym. Nie jest on natomiast składnikiem władzy sądowniczej w znaczeniu funkcjonalnym, ponieważ nie uczestniczy w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości ani wykonywaniu innych zadań z zakresu ochrony prawnej.

Wniosek KRS opiera się na założeniu, że dyrektor sądu jest elementem władzy wykonawczej. Powyższa kwalifikacja jest jednak nieuprawniona. Nie ma podstaw do zaliczenia dyrektora sądu do władzy wykonawczej, mimo jego powiązań z Ministrem Sprawiedliwości, wynikających z ustawy. Dyrektor jest organem sądu, nie zaś organem zewnętrznym, a jego obowiązkiem jest zapewnienie prawidłowych warunków organizacyjnych do realizacji podstawowych zadań sądu.

Dyrektor sądu jest powoływany w sądzie okręgowym i apelacyjnym, a także w sądzie rejonowym, w którym jest co najmniej piętnaście stanowisk sędziowskich (art. 21 § 1a p.u.s.p.). Jeżeli przemawiają za tym szczególne względy, Minister Sprawiedliwości może powołać dyrektora sądu w sądzie rejonowym, w którym jest co najmniej dziesięć stanowisk sędziowskich (art. 21 § 1b p.u.s.p.). W sądach rejonowych, w których nie powołano dyrektora sądu, zadania dyrektora sądu wykonują dyrektorzy przełożonych sądów okręgowych. W związku ze zmianami wprowadzonymi na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1121), praktycznie wszystkie sądy rejonowe spełniają warunki, aby został w nich powołany dyrektor sądu. Zgodnie z art. 32 § 2 p.u.s.p. kandydatów na omawiane stanowisko wyłania się w drodze konkursu, który zarządza i przeprowadza prezes danego sądu, spośród osób posiadających wiedzę w zakresie zarządzania instytucjami publicznymi, finansów publicznych, prowadzenia inwestycji i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Dyrektora sądu powołuje Minister Sprawiedliwości na wniosek prezesa danego sądu (art. 32 § 1 zdanie drugie p.u.s.p.). We wniosku o powołanie prezesa danego sądu przedstawia Ministrowi Sprawiedliwości kandydata do objęcia stanowiska, który „został wyłoniony w drodze konkursu na pierwszym miejscu według kolejności” (art. 32 § 2 p.u.s.p.). Minister Sprawiedliwości może odwołać dyrektora sądu z własnej inicjatywy, na wniosek prezesa sądu, a także na wniosek

zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji w przypadkach szczegółowo określonych w art. 32b p.u.s.p. Ze stanowiskiem dyrektora sądu nie można łączyć przynależności do partii politycznych ani pełnienia funkcji publicznych (art. 32d § 1 p.u.s.p.). Wysokość wynagrodzenia zasadniczego, dodatków specjalnych oraz nagród ustala Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia (art. 32c § 3 p.u.s.p.). W porównaniu z poprzednim stanem prawnym zasady dotyczące powołania dyrektora sądu zasadniczo się zatem nie zmieniły (poza szczegółowym uregulowaniem zasad dotyczących przeprowadzenia konkursu w nowym art. 32a p.u.s.p.). Dyrektora powołuje Minister Sprawiedliwości na wniosek prezesa danego sądu, po przeprowadzeniu przez niego konkursu.

W art. 31a § 1 p.u.s.p. ustawodawca enumeratywnie określił kompetencje dyrektora sądu. Pozostały dotychczasowe kompetencje do wykonywania zadań przypisanych na podstawie odrębnych przepisów kierownikowi jednostki w zakresie finansowym, gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz audytu wewnętrznego w tych obszarach (art. 31a § 1 pkt 2 p.u.s.p.). Ustawa zmieniająca przyznała dyrektorowi sądu nowe kompetencje w dziedzinie kierowania działalnością administracyjną sądu w zakresie wskazanym w art. 8 pkt 1 p.u.s.p. (art. 31a § 1 pkt 1 p.u.s.p.). Dyrektor sądu uzyskał też istotne kompetencje wobec pracowników administracyjnych sądu. Przede wszystkim jest zwierzchnikiem służbowym i podmiotem uprawnionym do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy oraz reprezentowania w tym zakresie sądu wobec pracowników sądu, z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów (art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p.). Ponadto dyrektor sądu określa, w porozumieniu z prezesem sądu, rozmieszczenie i liczbę poszczególnych stanowisk, na których są zatrudniani pracownicy sądu, z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów, w wydziałach sądu (art. 31a § 1 pkt 4 p.u.s.p.). Ustawa zmieniająca przyznała również dyrektorowi sądu prawo do reprezentowania Skarbu Państwa w zakresie powierzonego mienia i zadań sądu (art. 31a § 1 pkt 5 p.u.s.p.).

W art. 21 § 3 p.u.s.p. ustawodawca przyjął rozwiązanie, stosownie do którego zwierzchnikiem służbowym dyrektora sądu jest prezes sądu. Jednakże prezes sądu nie może wydawać dyrektorowi poleceń służbowych w zakresie określonym w art. 177 § 4 p.u.s.p., tj. co do zadań i kompetencji dotyczących dysponowania budżetem sądów, kontroli gospodarki finansowej oraz gospodarowania mieniem Skarbu Państwa przez te sądy. Prezes sądu wykonuje również w stosunku do dyrektora sądu czynności z zakresu prawa pracy, z wyjątkiem czynności zastrzeżonych dla Ministra Sprawiedliwości, oraz co najmniej raz w roku określa potrzeby sądu konieczne dla zapewnienia warunków prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd zadań, w zakresie wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. Prezes sądu nie może jednak wydawać dyrektorowi sądu poleceń dotyczących kompetencji określonych w art. 31a § 1 pkt 1-3 i 5 p.u.s.p. Jedyne polecenia mogą zatem dotyczyć określenia rozmieszczenia i liczby stanowisk, na których są zatrudniani administracyjni pracownicy sądu.

5.5. Z analizy zakresu kompetencji powierzonych przez ustawodawcę dyrektorom sądów, określonych w kwestionowanym przez wnioskodawcę art. 31a § 1 pkt 1 p.u.s.p., wynika, że choć są one szerokie, nie obejmują czynności związanych z realizacją przez sądy podstawowych funkcji określonych w art. 1 § 2 i 3 p.u.s.p. Dyrektor nie może ponadto ingerować w działalność administracyjną sądu bezpośrednio związaną z wykonywaniem przez sąd zadań z zakresu wymierzania sprawiedliwości, nad którą wewnętrzny nadzór i kierownictwo sprawuje prezes sądu (zob. art. 9a § 1 i art. 22 § 1 pkt 1 lit. a p.u.s.p.). Zadania wykonywane przez dyrektorów sądów należy zaliczyć do sfery działalności administracyjnej sądów, która służy zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu. Ze względu na to, że zadania te nie wkraczają w sferę sprawowania wymiaru sprawiedliwości i wykonywania zadań z zakresu ochrony prawnej, nie było podstaw do przyjęcia, iż art. 31a § 1 pkt 1 p.u.s.p. jest niezgodny z zasadą odrębności i niezależności sądów wyrażoną w art. 173 Konstytucji.

Z kolei ponieważ dyrektor sądu jest organem sądu, jego pozycja prawna, kompetencje i relacje z prezesem sądu nie mogą być oceniane w świetle zasady podziału i równowagi władz wyrażonej w art. 10 Konstytucji, bo zagadnienia te nie wiążą się z pozostałymi władzami. Art. 10 ust. 1 Konstytucji jest zatem nieadekwatnym wzorcem kontroli art. 31a § 1 pkt 1 p.u.s.p.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzeka, że art. 31a § 1 pkt 1 p.u.s.p. jest zgodny z art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

5.6. Krajowa Rada Sądownictwa kwestionuje art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. w zakresie dotyczącym kompetencji dyrektora sądu wobec pracowników administracyjnych sądu, w tym zwłaszcza pracowników sekretariatów wydziałów sądowych. W ocenie wnioskodawcy, powierzenie dyrektorowi sądu kompetencji z zakresu prawa pracy wobec pracowników może w istotny sposób wpływać na wykonywanie przez nich zadań. Ponadto sytuacja

taka może prowadzić do konfliktów z prezesem sądu, który stosownie do ustawy ma kierować działalnością administracyjną sądu, o której mowa w art. 8 pkt 2 p.u.s.p.

Zadania wykonywane przez pracowników administracyjnych sądu, o których mowa w art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p., służą zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu. Na rozprawie Krajowa Rada Sądownictwa wskazała, że są to pracownicy takich komórek organizacyjnych sądu jak gospodarcze, finansowe, inwestycyjne, kadrowe, techniczne czy informatyczne. Czynności wykonywane przez pracowników administracyjnych nie wkraczają w sferę jurysdykcyjną sądu, w której sędziowie korzystają z przyjemności niezawisłości. Personel administracyjny sądu ma za zadanie wspierać prawidłowe i efektywne wykonywanie przez sąd zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, powierzenie dyrektorowi sądu zwierzchnictwa służbowego i wykonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec tej kategorii pracowników sądu nie narusza odrębności i niezależności sądów, o której mowa w art. 173 Konstytucji.

Szerszej analizie wymagał zarzut dotyczący kompetencji dyrektora wobec pracowników sekretariatów wydziałów sądowych. Dla rozpoznania tego zarzutu niezbędna jest analiza zadań sekretariatów wydziałów sądowych i ocena rozwiązań prawnych dotycząca kierowania pracą sekretariatów i sprawowania nad nimi kontroli.

Zakres zadań sekretariatów wydziałów sądowych obejmuje wszystkie czynności związane z prowadzeniem akt spraw sądowych oraz urzędzeń ewidencyjnych służących do ich rejestrowania, wykonywaniem wydanych w sprawach sądowych zarządzeń prezesa sądu, przewodniczącego wydziału, sędziów i referendarzy sądowych, protokołowaniem na rozprawach i posiedzeniach sądu, sporządzaniem sprawozdań statystycznych, a także innych czynności przewidzianych w regulaminie wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych i w przepisach szczególnych. Jest to zatem działalność administracyjna, o której mowa w art. 8 pkt 2 p.u.s.p. Sposób funkcjonowania sekretariatów sądowych określa obecnie szczegółowo zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS Nr 5, poz. 22, ze zm.; dalej zarządzenie Ministra Sprawiedliwości) wydane na podstawie art. 148 § 1 p.u.s.p.

Stosownie do art. 9a § 1 i art. 22 § 1 pkt 1 lit. a p.u.s.p. kompetencje do kierowania działalnością administracyjną sądu w zakresie zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 p.u.s.p., ma prezes sądu. Kierownictwo to obejmuje zatem przedstawioną wyżej działalność sekretariatów wydziałów sądowych. Ponadto według art. 37b § 1 pkt 2 p.u.s.p. prezes sądu, w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, kontroluje działalność sekretariatu wydziału. Szczegółowe kompetencje w tym zakresie określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 69).

Według art. 11 § 2 i 2a p.u.s.p. wydziałem sądu kieruje przewodniczący wydziału, którym jest prezes albo wiceprezes sądu lub inny sędzia, zaś w wydziale ksiąg wieczystych i wydziale gospodarczym do spraw rejestru zastawów referendarz sądowy. Funkcję przewodniczącego wydziału w sądzie apelacyjnym i okręgowym powierza prezes tego sądu, a w sądzie rejonowym, na wniosek prezesa tego sądu, prezes przełożonego sądu okręgowego (art. 11 § 3 zdanie pierwsze p.u.s.p.). Elementem kierownictwa sprawowanego przez przewodniczącego wydziału jest stały nadzór nad całokształtem pracy sekretariatu wydziału (§ 13 ust. 1 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości). Pracą sekretariatu wydziału kieruje jego kierownik, podległy bezpośrednio przewodniczącemu wydziału i odpowiedzialny przed nim za prawidłowe i terminowe wykonywanie czynności należących do zakresu zadań podległego mu sekretariatu oraz za przestrzeganie dyscypliny i kultury pracy przez wszystkich pracowników tego sekretariatu (§ 5 ust. 1 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości). Z kolei sędzia, przy pomocy asystenta sędziego i sekretarza sądowego, kontroluje bieg przydzielonych mu spraw, w tym terminowość wykonywania zarządzeń przez sekretariat wydziału (§ 62 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 249, ze zm.).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kompetencje dyrektora sądów wobec pracowników sekretariatów wydziałów sądowych wynikające z art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. należy oceniać z uwzględnieniem przedstawionych wyżej kompetencji prezesa sądu, przewodniczącego wydziału i sędziów. Kompetencje te są zatem węższe niż wobec pozostałych pracowników administracyjnych sądu. Zwierzchnictwo służbowe dyrektora sądu wobec pracowników sekretariatów nie rozciąga się na zadania, o których mowa w art. 8 pkt 2 p.u.s.p., czyli dziedzinę, w której kompetencje kierownicze i nadzorcze mają na mocy ustawy lub przepisów wykonawczych prezes sądu, przewodniczący wydziału i sędziowie. To znaczy, że kompetencje dyrektora dotyczą czynności pozostających poza zakresem działalności administracyjnej sądu bezpośrednio związanej z wymierzaniem sprawiedliwości i ochrony prawnej.

Ponadto zgodnie z art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. dyrektor sądu wykonuje czynności z zakresu prawa pracy i reprezentuje sąd w tym zakresie m.in. wobec pracowników sekretariatów wydziałów sądowych. W pojęciu „czynności z zakresu prawa pracy” mieszczą się zarówno oświadczenia woli pracodawcy kształtujące treść łączącego strony stosunku pracy (np. zawarcie umowy o pracę, wypowiedzenie umowy, wypowiedzenie warunków pracy i płacy), jak i inne działania wywołujące określone przepisami skutki prawne (np. wydanie świadectwa pracy, udzielenie urlopu wypoczynkowego lub okolicznościowego, udzielenie kary porządkowej, przyznanie nagrody itp.) – (por. K. Walczak, uwagi do art. 31, *Komentarz do kodeksu pracy*, Warszawa 2012). Rozmieszczenie i liczbę poszczególnych stanowisk, na których są zatrudniani pracownicy administracyjni sądu, określa dyrektor sądu w porozumieniu z prezesem sądu (art. 31a § 1 pkt 4 p.u.s.p.). Prezes sądu może ponadto wydawać dyrektorowi sądu polecenia w tym zakresie (art. 21 § 3 w związku z art. 31a § 1 pkt 4 p.u.s.p.). Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. nie narusza zasady odrębności i niezależności sądów, o której mowa w art. 173 Konstytucji. Ponieważ dyrektor sądu jest organem sądu, jego pozycja prawna, kompetencje i relacje z prezesem sądu nie mogą być oceniane w świetle zasady podziału i równowagi władz, wyrażonej w powołanym przez wnioskodawcę art. 10 ust. 1 Konstytucji. Zagadnienia te nie wykraczają bowiem poza władzę sądowniczą i nie wiążą się z pozostałymi władzami. Art. 10 ust. 1 jest zatem nieadekwatnym wzorcem kontroli, wobec czego Trybunał orzekł, że art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

5.7. W związku z podziałem zadań z zakresu administracji sądowej między dwa odrębne organy sądu – prezesa i dyrektora – Krajowa Rada Sądownictwa sformułowała zarzut wprowadzenia dwuwładzy w kierowaniu sądami, co zdaniem wnioskodawcy, będzie prowadzić do powstawania konfliktów.

Założeniem ustawy zmieniającej było wprowadzenie rozłączności w dziedzinie kierowania działalnością administracyjną sądu między prezesem sądu i dyrektorem sądu (zob. druk sejmowy nr 3655/VI kadencja, s. 3-4). Rozłączność ta występuje w świetle przepisów ustawy, co wynika z zestawienia treści art. 21 i art. 22 p.u.s.p. z jednej strony a art. 31a p.u.s.p. z drugiej strony. Rozwiązania zawarte w ustawie zmieniającej zostały oparte na domniemaniu, że do prezesa sądu należą wszystkie czynności związane z kierowaniem sądem (w tym kierowaniem działalnością administracyjną sądu), które nie zostały zastrzeżone ustawowo na rzecz dyrektora sądu (art. 22 § 1 pkt 1 p.u.s.p.).

Ze wskazanych przez wnioskodawcę art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji nie można wyprowadzić wniosku, że w sądzie miałby być powołany tylko jeden organ właściwy w sprawach administracyjnych. Można w tym kontekście zauważyć, że kwestionowane przez wnioskodawcę rozwiązanie polegające na istnieniu dwóch odrębnych organów właściwych w tych sprawach funkcjonowało także – jakkolwiek w węższym zakresie – przed wejściem w życie znowelizowanych przepisów.

Wnioskodawca sformułował zarzut w sposób kategoriyczny, zakładając, że przyjęte rozwiązania będą zawsze prowadzić do konfliktów. Wynika to z omówionego wyżej, nieprawidłowego założenia przyjętego we wniosku KRS, że dyrektor sądu jest elementem władzy wykonawczej.

Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Sejmu, że podział kompetencji w sferze kierowania działalnością administracyjną sądów i przekazanie ich części na rzecz dyrektorów sądów nie daje podstaw do przyjęcia, że dyrektor będzie realizował swoje kompetencje bez należytego uwzględniania potrzeb organizacyjnych, technicznych czy kadrowych sądu. Należy dodać, że zgodnie z art. 32 § 2 p.u.s.p. to prezes danego sądu przedstawia Ministrowi Sprawiedliwości kandydata do objęcia stanowiska dyrektora sądu. Kandydat jest wyłaniany w drodze konkursu, który zarządza i przeprowadza prezes danego sądu (art. 32a § 2 p.u.s.p.). Jednocześnie ustawa przewiduje instrumenty, które wyraźnie nakazują dyrektorowi uwzględniać postulaty formułowane przez prezesa sądu, jako organu kierującego pracą sądu. Zgodnie z art. 21 § 3 p.u.s.p., prezes sądu określa – w stosunku do dyrektora sądu – potrzeby sądu konieczne dla zapewnienia warunków do prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 p.u.s.p., biorąc pod uwagę przewidywany ich zakres. Należy zauważyć, że kompetencję tę prezes sądu wykonuje „co najmniej raz w roku”, co nie wyklucza korzystania z niej częściej.

Kompetencje dyrektora sądu określone w art. 31a § 1 pkt 1 i 3 p.u.s.p. nie wkraczają w sferę sprawowania wymiaru sprawiedliwości i wykonywania zadań z zakresu ochrony prawnej. Nie można zatem przyjąć, że art. 21 § 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wydawania przez prezesa sądu poleceń dyrektorowi sądu dotyczących kompetencji określonych w art. 31a § 1 pkt 1 i 3 tej ustawy, narusza zasadę odrębności i niezależności sądów wyrażoną w art. 173 Konstytucji. Z kolei ponieważ dyrektor sądu jest organem sądu, jego pozycja prawna, kompetencje i relacje z prezesem sądu nie mogą być oceniane w świetle zasady podziału i równowagi

władz wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji, bo zagadnienia te nie wiążą się z pozostałymi władzami. Art. 10 ust. 1 Konstytucji jest zatem nieadekwatnym wzorcem kontroli.

Z tych samych względów, Trybunał przyjął, że art. 22 § 1 p.u.s.p. w zakresie, w jakim wyłącza z kompetencji prezesa sądu do kierowania sądem i reprezentowania sądu na zewnątrz sprawy należące do zakresu działania dyrektora sądu, jest zgodny z art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

6. Ocena zgodności art. 32b § 1 i 3, art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

6.1. Kolejna grupa zarzutów Krajowej Rady Sądownictwa dotyczy przepisów, które kształtują relacje pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości a dyrektorem sądu. Wnioskodawca zarzucił niezgodność art. 32b § 1 i 3 oraz art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Kwestionowane przepisy mają następujące brzmienie:

Art. 32b § 1 – „Minister Sprawiedliwości może odwołać dyrektora sądu, jeżeli zgromadzenie ogólne sędziów apelacji negatywnie zaopiniuje sprawozdanie, o którym mowa w art. 31a § 2, w części odnoszącej się do działalności danego sądu. Uchwała zgromadzenia zostaje podjęta po wysłuchaniu dyrektora tego sądu.

§ 3. Minister Sprawiedliwości może odwołać dyrektora sądu także na wniosek prezesa sądu lub z własnej inicjatywy w przypadku stwierdzenia naruszenia przez dyrektora sądu obowiązków (...)”.

Art. 32c § 1 i 2 – „Dyrektorowi sądu i zastępcy dyrektora sądu przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, którego wysokość ustala Minister Sprawiedliwości.

§ 2. Minister Sprawiedliwości może przyznać dyrektorowi sądu lub zastępcy dyrektora sądu dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków lub zadań, a także nagrodę za szczególne osiągnięcia w pracy”.

Z *petitum* i uzasadnienia wniosku wynika, że Krajowa Rada Sądownictwa kwestionuje art. 32b § 1 i 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim przewiduje brak obowiązku Ministra Sprawiedliwości odwołania dyrektora sądu w razie negatywnego zaopiniowania przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji sprawozdania dyrektora, jak również brak związania wnioskiem prezesa sądu o odwołanie dyrektora sądu. Wnioskodawca wskazał, że w powyższych sytuacjach od uznania organu władzy wykonawczej zależeć będzie, czy dyrektor sądu negatywnie oceniany przez samorząd sędziowski lub przez prezesa sądu, czyli swojego zwierzchnika służbowego, zostanie odwołany, czy nadal będzie wykonywał swoje obowiązki. KRS podniosła, że kwestionowany przepis nie zawiera żadnej przesłanki, jak np. dobro wymiaru sprawiedliwości czy rażące niewywiązywanie się dyrektora z obowiązków służbowych, która ograniczałaby lub ukierunkowywała swobodę decyzyjną Ministra Sprawiedliwości. Wnioskodawca zarzucił również, że ustawodawca nie przewidział rozwiązań, które mogłyby równoważyć w tym zakresie wyraźną dominację władzy wykonawczej nad sądowniczą, np. w postaci wymagania wiążącego stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa, podobnie jak w przypadku odwołania prezesa sądu zgodnie z art. 27 § 2 p.u.s.p.

Z kolei w odniesieniu do art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. wnioskodawca kwestionuje wskazany przepis w zakresie, w jakim nie przewiduje wpływu prezesa sądu na ustalanie wynagrodzenia dyrektora sądu, wyposażając w takie kompetencje jedynie Ministra Sprawiedliwości.

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, wskazane powyżej przepisy naruszają zasadę równowagi i podziału władz wynikającą z art. 10 ust. 1 Konstytucji, a także zasadę odrębności i niezależności sądów gwarantowaną w art. 173 Konstytucji. Wnioskodawca wskazał jako wzorzec kontroli także art. 2 Konstytucji, podnosząc, że kwestionowane przepisy mogą dezorganizować pracę sądów, a tym samym nie sprzyjać realizacji rzetelnego i sprawnego wykonywania przez nie zadań oraz prawidłowej realizacji prawa do sądu. KRS nie powiązała jednak naruszenia wskazanego wzorca z żadnym z elementów treściowych składających się na klauzulę demokratycznego państwa prawnego. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny postanowił na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzyć postępowanie w odniesieniu do kontroli kwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

6.2. Przechodząc do oceny zgodności art. 32b § 1 i 3 p.u.s.p. z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, należało zauważyć, że KRS nie kwestionuje samej kompetencji Ministra Sprawiedliwości do odwołania dyrektora sądu, lecz zarzuca niedostateczny zakres udziału w tej procedurze organów władzy sądowniczej. Należy zatem rozważyć, czy brak obowiązku uwzględnienia przez organ władzy wykonawczej negatywnej opinii zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji lub wniosku prezesa sądu o odwołanie dyrektora sądu narusza konstytucyjne zasady podziału i równowagi władzy oraz niezależności i odrębności władzy sądowniczej.

Dokonując oceny zgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów, należy zauważyć, że działalność dyrektora sądu nie jest bezpośrednio związana z realizacją przez sąd funkcji jurysdykcyjnej. Dlatego też Ministrowi Sprawiedliwości jako organowi, który sprawuje zewnętrzny nadzór nad działalnością administracyjną sądów, mogła zostać przyznana kompetencja do powoływania i odwoływania dyrektora sądu. Niemniej jednak należy

uwzględniać okoliczność, że dyrektor jest organem sądu, stąd też ustawodawca powinien zachować równowagę pomiędzy kompetencjami organu władzy wykonawczej i organami władzy sądowniczej w procedurze jego odwoływania. Skoro działalność administracyjna sądu jest działalnością pomocniczą i usługową wobec głównej funkcji sądu, jaką jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie zadań z zakresu ochrony prawnej, organy władzy sądowniczej, składające się z sędziów, jakimi są zgromadzenie ogólne sędziów apelacji i prezes sądu, powinny mieć znaczący wpływ na odwołanie dyrektora sądu. Należy wskazać, że od czasu wprowadzenia instytucji dyrektora sądu aż do nowelizacji p.u.s.p., w brzmieniu ustalonym ustawą zmieniającą, wniosek prezesa sądu dotyczący odwołania dyrektora sądu był dla Ministra Sprawiedliwości wiążący. Zgodnie z art. 32 § 1 p.u.s.p. w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2013 r., dyrektora sądu apelacyjnego, dyrektora sądu okręgowego oraz kierownika finansowego sądu rejonowego powoływał i odwoływał na wniosek prezesa danego sądu Minister Sprawiedliwości.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w świetle rozwiązań wprowadzonych przez ustawę zmieniającą odwołanie dyrektora sądu zależy od Ministra Sprawiedliwości. Organy władzy sądowniczej: zgromadzenie ogólne sędziów apelacji i prezes sądu mają wyłącznie kompetencje wnioskodawcze.

W ustawie zostały określone przesłanki uzasadniające wystąpienie z wnioskiem o odwołanie dyrektora sądu przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji: negatywna opinia o rocznym sprawozdaniu z działalności danego sądu (art. 32b § 1 p.u.s.p.) oraz wystąpienie przez prezesa sądu: stwierdzenie naruszenia obowiązków przez dyrektora (art. 32 § 3 p.u.s.p.). Przepisy nie przewidują jednak prawnego związania Ministra treścią takich wniosków, a nawet formalnego obowiązku odniesienia się do nich i udzielenia odpowiedzi wnioskodawcom.

Nawet zatem wówczas, gdyby działania lub zaniechania dyrektora sądu wpływały negatywnie na funkcjonowanie sądu i w rezultacie znacznie utrudniały realizację zadań w zakresie wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej, organy władzy sądowniczej nie mają skutecznego środka przeciwdziałania takiemu stanowi rzeczy. Obecny stan prawny wskazuje na silniejszą pozycję władzy wykonawczej w stosunku do władzy sądowniczej w omawianym zakresie. Kontrola samorządu sędziowskiego i prezesa sądu nad należyтым wykonywaniem przez dyrektora sądu powierzonych mu zadań nie jest wystarczająca, wobec swobody decyzyjnej Ministra.

Z tego względu Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 32b § 1 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie określa skutków, jakie wywołuje dla Ministra Sprawiedliwości uchwała zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji negatywnie opiniująca sprawozdanie dyrektora sądu, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Ponadto art. 32b § 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie określa skutków wniosku prezesa sądu do Ministra Sprawiedliwości o odwołanie dyrektora sądu, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Uzupełnienie procedury odwołania dyrektora sądu przez Ministra Sprawiedliwości z inicjatywy zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji albo prezesa sądu, w taki sposób aby zapewnić równowagę władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, należy do ustawodawcy. Trybunał zauważył jedynie, że możliwe byłoby wprowadzenie obowiązku odwołania dyrektora sądu w razie złożenia należycie uzasadnionego wniosku przez właściwy organ. Innym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie procedury rozstrzygnięcia sporu w razie rozbieżności stanowisk Ministra Sprawiedliwości z jednej strony, a zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji albo prezesa sądu z drugiej strony.

6.3. Kolejny zarzut Krajowej Rady Sądownictwa dotyczy art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p., który upoważnia Ministra Sprawiedliwości do ustalania wysokości wynagrodzenia zasadniczego, dodatku specjalnego oraz nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy, przysługujących dyrektorowi sądu. Wnioskodawca nie sformułował zarzutów dotyczących zasad kształtowania wynagrodzenia zastępcy dyrektora sądu, o których mowa w kwestionowanym przepisie. Z analizy uzasadnienia wniosku wynika, że Krajowa Rada Sądownictwa nie kwestionuje samej kompetencji Ministra Sprawiedliwości do określenia wskazanych składników wynagrodzenia, lecz zarzuca brak wpływu organów władzy sądowniczej na kształtowanie tego wynagrodzenia, zaś w szczególności wpływu zwierzchnika służbowego, którym jest prezes sądu.

Należy przyjąć, że przyznanie kompetencji Ministrowi Sprawiedliwości do kształtowania wysokości wynagrodzenia dyrektorów sądów znajduje uzasadnienie w tym, że minister ten sprawuje zewnętrzny nadzór nad działalnością administracyjną sądu w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 p.u.s.p. Działalnością tą w sądzie kieruje jego dyrektor. Jednocześnie ustawodawca zapewnił udział Krajowej Rady Sądownictwa w kształtowaniu wysokości wynagrodzenia zasadniczego dyrektorów sądu, a także sposobu ustalania wysokości dodatku specjalnego oraz nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy. Art. 32c § 3 p.u.s.p. zawiera bowiem upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do określenia wskazanej materii w drodze rozporządzenia po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, uwzględniając rodzaj i zakres powierzonych dyrektorom zadań, w szczególności wielkość jednostki organizacyjnej, w której zadania są wykonywane.



Na marginesie można zauważyć, że w dniu 17 grudnia 2012 r. Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie w sprawie wynagrodzenia dyrektora sądu i zastępcy dyrektora sądu (Dz. U. z 2012 r. poz. 1482), które weszło w życie 1 stycznia 2013 r. W odniesieniu do wynagrodzenia zasadniczego dyrektora sądu, rozporządzenie uzależnia jego wysokość od czynników obiektywnych, a mianowicie od kategorii i wielkości sądu, w którym dyrektor wykonuje swoje obowiązki. Natomiast na wysokość dodatkowych składników wynagrodzenia dyrektora sądu, oprócz czynników takich jak wymiar, czas i sposób realizacji powierzonych dodatkowych zadań czy poprawa skuteczności i efektywności wykorzystania zasobów finansowych i kadrowych sądu mają wpływ prezesi sądów, których opinię ma obowiązek uwzględnić („uwzględnić”) Minister Sprawiedliwości (§ 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia). Tego rodzaju rozwiązania zapewniają równowagę władzy sądowniczej i władzy wykonawczej w odniesieniu do kształtowania wynagrodzenia dyrektorów sądów.

Należy stwierdzić, że art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. są zgodne z art. 10 Konstytucji. Nie wynika z nich, aby naruszona została zasada równowagi władz. Kompetencje Ministra Sprawiedliwości do ustalania wynagrodzenia dyrektora sądu są zobiektywizowane na podstawie rozporządzenia, wydanego po zasięgnięciu opinii KRS. Stosownie do obecnie obowiązującego rozporządzenia, także prezes sądu ma wpływ na wysokość dodatkowych składników wynagrodzenia dyrektora sądu.

Ustalanie wynagrodzeń dyrektorów sądów, nad którymi nadzór sprawuje Minister Sprawiedliwości, nie ma wpływu na zasadę odrębności i niezależności sądów proklamowaną w art. 173 Konstytucji, ponieważ kompetencje Ministra dotyczą dziedziny, na którą nie rozciąga się owa odrębność i niezależność. Powołany wzorzec kontroli jest zatem nieadekwatny.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przewidują wpływu prezesa sądu na ustalanie wynagrodzenia dyrektora sądu, są zgodne z art. 10 ust. 1 i nie są niezgodne z art. 173 Konstytucji.

#### 7. Ocena zgodności art. 37g § 5 i art. 37h § 2-4 p.u.s.p. z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

7.1. Kolejna grupa zarzutów sformułowanych przez Krajową Radę Sądownictwa odnosi się do przepisów dotyczących nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad prezesem sądu. Wnioskodawca zarzucił niezgodność art. 37g § 5 oraz art. 37h § 2-4 p.u.s.p. z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Kwestionowane przepisy, wraz z innymi jednostkami redakcyjnymi ustawy niezbędnymi do odczytania zaskarżonej normy, mają następujące brzmienie:

Art. 37g § 5 – „Minister Sprawiedliwości może zwrócić prezesowi lub wiceprezesowi sądu uwagę na piśmie, jeżeli stwierdzi uchybienia w kierowaniu sądem albo w sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego”.

Art. 37h – „§ 1. Prezes sądu apelacyjnego sporządza informację roczną o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych mu zadań, którą po zaopiniowaniu przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji przedkłada Ministrowi Sprawiedliwości, nie później niż do końca kwietnia każdego roku.

§ 2. Jeżeli z informacji, o której mowa w § 1, wynika, że prezes sądu apelacyjnego nie podejmował w okresie sprawozdawczym niezbędnych czynności zmierzających do usunięcia uchybień w działalności administracyjnej sądów, Minister Sprawiedliwości odmawia przyjęcia informacji rocznej i zawiadamia o tym prezesa, wskazując przyczyny odmowy.

§ 3. Niewykonanie w terminie obowiązku, o którym mowa w § 1, jest równoznaczne z odmową przyjęcia informacji.

§ 4. Dwukrotna odmowa przyjęcia informacji przez Ministra Sprawiedliwości oznacza rażące niewywiązywanie się przez prezesa z obowiązków służbowych, w rozumieniu art. 27 § 1 pkt 1”.

Z analizy *petitum* i uzasadnienia wniosku wynika, że Krajowa Rada Sądownictwa kwestionuje art. 37g § 5 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zakwestionowania przez prezesa lub wiceprezesa sądu uwagi na piśmie sporządzonej przez Ministra Sprawiedliwości w przypadku stwierdzenia uchybień w kierowaniu sądem albo w sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Podobnie w odniesieniu do art. 37h § 2-4 p.u.s.p. wnioskodawca zarzuca brak możliwości zakwestionowania przez prezesa sądu apelacyjnego odmowy przyjęcia informacji rocznej przez Ministra Sprawiedliwości o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych prezesowi zadań. Analiza zaskarżonych przepisów wskazuje, że stawiane przez Krajową Radę Sądownictwa zarzuty odnoszą się wyłącznie do art. 37h § 2 p.u.s.p. Wnioskodawca nie kwestionuje rozwiązania przewidzianego w art. 37h § 4 p.u.s.p. zgodnie z którym dwukrotna odmowa przyjęcia informacji przez Ministra Sprawiedliwości oznacza rażące niewywiązywanie się przez prezesa z obowiązków służbowych. KRS wskazuje jednak, że przewidziane w tym przepisie skutki są poważne, biorąc pod uwagę brak możliwości zakwestionowania przez prezesa sądu stanowiska Ministra Sprawiedliwości. Z kolei co do art. 37 h

§ 3 p.u.s.p. wnioskodawca nie sformułował żadnych zarzutów w uzasadnieniu wniosku, co powoduje umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W odniesieniu do wskazanych powyżej przepisów wnioskodawca sformułował wspólne uzasadnienie, argumentując, że zawarte w nich rozwiązania nie zapewniają równowagi pomiędzy władzą wykonawczą a władzą sądowniczą, a to stanowi naruszenie art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. W ocenie wnioskodawcy, w razie rozbieżności co do oceny funkcjonowania sądu, zaskarżone przepisy powinny przewidywać możliwość zakwestionowania przez prezesa (wiceprezesa) sądu stanowiska Ministra Sprawiedliwości przed Krajową Radą Sądownictwa.

7.2.1. Zaskarżone przez Krajową Radę Sądownictwa przepisy zostały wprowadzone ustawą zmieniającą i zamieszczone w nowym rozdziale 5 działu I p.u.s.p. zatytułowanym „Wewnętrzny i zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów w zakresie zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu związanego bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywaniem innych zadań z zakresu ochrony prawnej”. Jak już zostało wskazane wyżej, stosownie do art. 9a § 2 p.u.s.p. zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów w zakresie określonym w art. 8 pkt 2 p.u.s.p. sprawuje Minister Sprawiedliwości. Nadzór ten obejmuje m.in. analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego, a także wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów (art. 37 f p.u.s.p.). Minister Sprawiedliwości, w ramach sprawowanego nadzoru, analizuje informacje roczne o działalności sądów, o których mowa w art. 37h § 1 p.u.s.p., ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych, a także kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia (art. 37g § 1 p.u.s.p.).

7.2.2. Jeden z instrumentów zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów określona w art. 8 pkt 2 p.u.s.p. przewiduje kwestionowany przez wnioskodawcę art. 37g § 5 p.u.s.p. Zgodnie z zaskarżonym przepisem Minister Sprawiedliwości może zwrócić prezesowi lub wiceprezesowi sądu uwagę na piśmie, jeżeli stwierdzi uchybienia w kierowaniu sądem albo w sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Skorzystanie ze wskazanej kompetencji jest następstwem negatywnej oceny wykonywania przez prezesa sądu zadań powierzonych mu zgodnie z art. 22 § 1 pkt 1 lit. a p.u.s.p. (kierowanie sądem) oraz art. 9a § 1 p.u.s.p. (sprawowanie wewnętrznego nadzoru administracyjnego w zakresie działalności administracyjnej sądu bezpośrednio związanej ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości i wykonywania zadań z zakresu ochrony prawnej).

Na marginesie można zauważyć, że analogiczna kompetencja do zwrócenia uwagi na piśmie przysługuje także prezesowi sądu apelacyjnego wobec prezesów lub wiceprezesów sądów okręgowych i rejonowych, działających w obszarze apelacji, a prezesowi sądu okręgowego wobec prezesów lub wiceprezesów sądów rejonowych, działających w okręgu sądowym. O zwróceniu uwagi prezesa właściwych sądów zawiadamiają Ministra Sprawiedliwości (art. 37e § 1 i 3 p.u.s.p.). Powyższe kompetencje przysługiwały Ministrowi Sprawiedliwości oraz prezesom sądów na mocy art. 37 § 5 i 6 p.u.s.p. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej

Ustawodawca nie określił następstw zwrócenia uwagi na piśmie przez Ministra Sprawiedliwości prezesowi i wiceprezesowi sądu apelacyjnego. Tego rodzaju uwaga może mieć jednak pewne znaczenie wobec kompetencji Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu apelacyjnego lub okręgowego w toku kadencji ze względu na rażące niewywiązywanie się z obowiązków służbowych (zob. art. 27 § 1 pkt 1 p.u.s.p.). Zamiar odwołania wraz z pisemnym uzasadnieniem podlega ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, która w trybie art. 27 § 2 p.u.s.p. wydaje w tym zakresie opinię, przy czym negatywna opinia jest dla Ministra Sprawiedliwości wiążąca.

7.2.3. Minister Sprawiedliwości sprawuje zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądu określoną w art. 8 pkt 2 p.u.s.p. także przez analizę informacji rocznych o działalności sądów, o których mowa w art. 37h § 1 p.u.s.p. Zgodnie ze wskazanym przepisem prezes sądu apelacyjnego sporządza informację roczną o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych mu zadań, którą po zaopiniowaniu przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji przedkłada Ministrowi Sprawiedliwości, nie później niż do końca kwietnia każdego roku. Jeżeli z informacji rocznej wynika, że prezes sądu apelacyjnego nie podejmował w okresie sprawozdawczym niezbędnych czynności zmierzających do usunięcia uchybień w działalności administracyjnej sądów, Minister Sprawiedliwości odmawia przyjęcia informacji rocznej i zawiadamia o tym prezesa, wskazując przyczyny odmowy. Niewykonanie w terminie obowiązku złożenia informacji rocznej jest równoznaczne z odmową przyjęcia informacji.

Zgodnie z art. 37h § 4 p.u.s.p. dwukrotna odmowa przyjęcia informacji przez Ministra Sprawiedliwości oznacza rażące niewywiązywanie się przez prezesa z obowiązków służbowych, w rozumieniu art. 27 § 1 pkt 1 p.u.s.p.

Wystąpienie tego rodzaju przesłanki aktualizuje kompetencję Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu apelacyjnego w toku kadencji, po uzyskaniu opinii Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze określonej w art. 27 § 2 p.u.s.p.

7.3. Istota zarzutów wnioskodawcy w odniesieniu zarówno do art. 37g § 5, jak i do art. 37h § 2 p.u.s.p. dotyczy braku możliwości zakwestionowania stanowiska Ministra Sprawiedliwości dotyczącego oceny działań prezesa danego sądu, w zakresie powierzonych mu zadań, tj. kierowania sądem i wewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądu określoną w art. 8 pkt 2 p.u.s.p.

W powoływanym już wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że niezależnie od przyjętego modelu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, władza sądownicza powinna mieć zagwarantowaną prawną możliwość ochrony swych uprawnień oraz posiadać instrumenty umożliwiające jej wywieranie wpływu na te działania pozostałych władz, które są istotne dla efektywności działania sądów.

Odnosząc to stanowisko do niniejszej sprawy, należy zauważyć, że w razie zwrócenia prezesowi lub wiceprezesowi sądu pisemnej uwagi (art. 37g § 5 p.u.s.p.), a także w razie odmowy przyjęcia rocznego sprawozdania z działalności sądu (37h § 2 p.u.s.p.), prezesowi (odpowiednio wiceprezesowi) sądu nie przysługuje prawo do wniesienia środka zaskarżenia, a nawet do zgłoszenia zastrzeżeń czy złożenia wyjaśnień. Omawiane kompetencje Ministra Sprawiedliwości są realizowane w trybie, który nie zapewnia obrony interesów czy choćby możliwości odniesienia się osób dotkniętych ich skutkami. Nie ma też możliwości weryfikacji rozstrzygnięć podejmowanych przez Ministra Sprawiedliwości, a dotyczących negatywnej oceny wykonywania obowiązków przez prezesa sądu w zakresie kierowania i wewnętrznego nadzoru nad sądami.

Z powyższego wynika, że rozwiązania zawarte w kwestionowanych przepisach nie gwarantują władzy sądowniczej, której elementem jest prezes sądu, możliwości ochrony jej pozycji oraz nie zapewniają instrumentów zapewniających równowagę wobec wpływu władzy wykonawczej. W tym kontekście nie można podzielić stanowiska Sejmu o zgodności kwestionowanych przepisów z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi, ze względu na to, że rozstrzygnięcia nadzorcze Ministra Sprawiedliwości nie ingerują w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Omawiane gwarancje proceduralne są istotne ze względu na pozycję i autorytet urzędu prezesa sądu, dla których środki nadzorcze podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości nie są obojętne. Tego rodzaju środki mają również znaczenie w związku z kompetencjami Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu w toku kadencji ze względu na rażące niewywiązywanie się z obowiązków służbowych.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowane przepisy nie zawierają instrumentów ograniczających swobodę działania władzy wykonawczej, a zatem są niezgodne z zasadą podziału i równowagi władz oraz niezależności i odrębności władzy sądowniczej. Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 37g § 5 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wniesienia zastrzeżeń przez prezesa lub wiceprezesa sądu do uwagi na piśmie sporządzonej przez Ministra Sprawiedliwości, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Ponadto art. 37h § 2 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wniesienia zastrzeżeń przez prezesa sądu apelacyjnego do odmowy przyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych prezesowi sądu zadań, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Określenie sposobu weryfikacji zasadności stanowiska Ministra Sprawiedliwości należy do kompetencji ustawodawcy, a nie Trybunału Konstytucyjnego. Standardy konstytucyjne wymagają co najmniej przyznania prezesowi (wiceprezesowi) sądu prawa do wniesienia zastrzeżeń do uwagi na piśmie Ministra Sprawiedliwości, uczynionej na podstawie art. 37g § 5 p.u.s.p., oraz obowiązku Ministra odniesienia się do tych zastrzeżeń. Te same względy przemawiają za wprowadzeniem instrumentów prawnych umożliwiających prezesowi sądu apelacyjnego zakwestionowanie zasadności odmowy przyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej, o której mowa art. 37h § 1 p.u.s.p. Instrumenty te mogłyby również polegać na prawie do wniesienia zastrzeżeń i obowiązku odpowiedzi Ministra, albo nawet na uruchomieniu procedury kontrolnej z udziałem KRS.

8. Ocena zgodności art. 106c p.u.s.p. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

8.1. Kolejny zarzut sformułowany przez Krajową Radę Sądownictwa dotyczy indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego. Wnioskodawca zarzuca niezgodność art. 106c p.u.s.p. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowany przepis ma następujące brzmienie:

Art. 106c – „§ 1. Prezes sądu zapoznaje sędziego z oceną jego pracy, w tym w szczególności z jej wynikami i ich podsumowaniem, opracowując na tej podstawie indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego.

§ 2. Indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego sporządza się na okres nie krótszy niż cztery lata.

§ 3. Sędzia, w terminie dwóch tygodni od zapoznania się z oceną pracy, ma prawo zgłosić pisemne uwagi wraz z uzasadnieniem. Uwagi rozpatruje i dokonuje ostatecznego podsumowania wyników oceny pracy sędziego prezes sądu przełożonego, a w przypadku sędziego sądu apelacyjnego – prezes innego sądu apelacyjnego.

§ 4. Prezes sądu zapoznaje sędziego z ostatecznym podsumowaniem wyników oceny jego pracy i w razie potrzeby dokonuje na tej podstawie zmiany indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego w niezbędnym zakresie.

§ 5. W przypadku sędziego pełniącego funkcję prezesa sądu czynności, o których mowa w § 1 i 4, dokonuje prezes sądu przełożonego. Uwagi, o których mowa w § 3, rozpatruje i dokonuje ostatecznego podsumowania wyników oceny pracy sędziego pełniącego funkcję:

- 1) prezesa sądu rejonowego – prezes przełożonego sądu apelacyjnego;
- 2) prezesa sądu okręgowego – prezes innego sądu apelacyjnego”.

8.2. Indywidualny plan rozwoju sędziego, o którym mowa w art. 106c p.u.s.p., stanowi nową instytucję prawną wprowadzoną przez ustawę zmieniającą. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że system okresowych ocen pracy sędziów ma służyć przede wszystkim określeniu standardów należytego wypełniania przez sędziów ich powinności, inspirowaniu i motywowaniu sędziów w kierunku doskonalenia zawodowego, a także ma spełniać podstawową funkcję oceniania, jaką jest funkcja korygująca. Niezależnie od tych celów, system okresowych ocen pracy stanowić ma podstawę analizy potrzeb szkoleniowych oraz efektów odbywanych szkoleń. Wyniki okresowych ocen pracy sędziego będą także służyć jako materiał do oceny kandydatury sędziego przy ubieganiu się o wyższe stanowiska sędziowskie, jak i przy powierzaniu mu pełnienia funkcji (zob. druk sejmowy nr 3655/VI kadencja, s. 8).

Indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego został powiązany z oceną pracy sędziego, o której mowa w art. 106a § 1 p.u.s.p. Stosownie do wskazanego przepisu, ocenie podlegają efektywność pracy oraz kompetencje zawodowe sędziego w zakresie metodyki pracy i kultury urzędowania, jak również specjalizacji w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw oraz pełnieniu poszczególnych funkcji. Kryteria oceny pracy sędziego zostały wskazane w art. 106a § 2 i 4 p.u.s.p. Oceny tej dokonuje się z punktu widzenia sprawności i efektywności podejmowanych czynności i organizowania pracy podczas rozpoznawania spraw lub wykonywania innych powierzonych zadań bądź funkcji; kultury urzędowania, obejmującej kulturę osobistą i kulturę organizacji pracy, oraz poszanowania praw stron lub uczestników postępowania przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu innych powierzonych zadań bądź funkcji; sposobu formułowania wypowiedzi przy wydawaniu i uzasadnianiu orzeczeń, a także procesu doskonalenia zawodowego. Dokonując oceny pracy sędziego, uwzględnia się rodzaj i stopień zawłości przydzielonych sędziemu spraw lub powierzonych zadań bądź funkcji, obciążenie pracą oraz warunki pracy w całym okresie objętym oceną.

Ocenę pracy sędziego przeprowadza się w toku wizytacji wydziału sądu, o której mowa w art. 37c p.u.s.p. Wizytacje poszczególnych wydziałów sądów są przeprowadzane co cztery lata. Wizytacje wydziałów sądu apelacyjnego lub sądu okręgowego przeprowadzają sędziowie wizytatorzy zajmujący stanowisko sędziego sądu apelacyjnego, zaś wizytacje wydziałów sądu rejonowego przeprowadzają sędziowie wizytatorzy zajmujący stanowisko sędziego sądu okręgowego.

Zasady dotyczące realizacji indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego zostały określone w art. 106d p.u.s.p. Zgodnie ze wskazanym przepisem prezes sądu, a w przypadku prezesa sądu – prezes sądu przełożonego, podejmuje działania w celu umożliwienia realizacji indywidualnego planu rozwoju sędziego. Omawiany przepis w § 2 nakłada na sędziego obowiązek uczestnictwa w opracowaniu i realizacji swojego indywidualnego planu rozwoju zawodowego.

Ocenę pracy oraz indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego uwzględnia się w procedurze awansu zawodowego sędziego. Zgodnie z art. 57b § 1 p.u.s.p. ocena kwalifikacji kandydata zajmującego stanowisko sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu administracyjnego i sędziego sądu wojskowego obejmuje m.in. badanie poziomu merytorycznego orzecznictwa oraz sprawności i efektywności podejmowanych czynności

i organizowania pracy przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu innych powierzonych zadań bądź funkcji. Do oceny kwalifikacji kandydata dołącza się oceny pracy oraz indywidualne plany rozwoju zawodowego sędziego, o których mowa w art. 106c p.u.s.p., a także odpisy znajdujących się w aktach osobowych sędziego prawomocnych wyroków orzekających karę dyscyplinarną oraz dokumentów, dotyczących zwrócenia uwagi lub wytknięcia uchybienia (art. 57b § 6 p.u.s.p.).

8.3. Zarzuty sformułowane przez wnioskodawcę wobec zaskarżonych przepisów dotyczą trzech kwestii.

Po pierwsze, Krajowa Rada Sądownictwa zarzuca, że ustawodawca wprowadził instytucję indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego, nie określając, „na czym ten plan ma polegać i w jakim celu ma być opracowywany”, ograniczając się jedynie do zagadnień proceduralnych związanych ze sporządzaniem i wykonywaniem tego planu. W ocenie wnioskodawcy, zaskarżona regulacja nie spełnia zatem wymagania dostatecznej określoności przepisów prawa, wobec czego jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji.

Po drugie, zdaniem KRS, sędzia nie ma możliwości zgłoszenia uwag do indywidualnego planu rozwoju zawodowego.

Po trzecie, wnioskodawca zarzuca powierzenie uprawnień w odniesieniu do oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego prezesom sądów, którzy w sprawach związanych z kierowaniem działalnością administracyjną sądu podlegają prezesom sądów przełożonych oraz Ministrowi Sprawiedliwości. KRS uważa, że zakwestionowane rozwiązania naruszają art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, gdyż umożliwiają władzy wykonawczej „pośrednie wpływanie na pozycję zawodową sędziego, osłabiając w ten sposób gwarancje jego niezawisłości”.

8.4. Przechodząc do oceny kwestionowanej regulacji z punktu widzenia zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji, należy wskazać, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Musi być jasny i precyzyjny (zob. wywód o zasadzie określoności prawa w wyroku z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138 i przywołane tam orzecznictwo). Dla oceny niezgodności danej regulacji z Konstytucją nie wystarcza abstrakcyjne stwierdzenie nieokreśloności tekstu prawa. Niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności stosowania prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej danego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okażą się niewystarczające (zob. wyroki z: 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102; 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07; 7 marca 2012 r. sygn., K 3/10, OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 25). Z powyższego wynika, że nie każda, lecz jedynie kwalifikowana – tj. niedająca się usunąć w drodze uznanych metod wykładni – nieostrość czy niejasność przepisu może stanowić podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności.

Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że ustawodawca w kwestionowanym art. 106c p.u.s.p. nie zamieścił definicji indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego. Należy jednak stwierdzić, że na podstawie innych przepisów ustawy p.u.s.p. można ustalić, jaki jest przedmiot i cel omawianego planu. W tym względzie Trybunał Konstytucyjny przychylił się do stanowisk Sejmu i Prokuratora Generalnego.

Ocena pracy sędziego, o której mowa w art. 106a § 1 p.u.s.p., obejmuje efektywność pracy oraz kompetencje zawodowe sędziego w zakresie realizacji powierzonych sędziemu funkcji. Integralnym elementem tej oceny, zgodnie z art. 106c § 1 p.u.s.p., są jej wyniki i ich podsumowanie, na podstawie których prezes sądu opracowuje indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego. Omawiany plan dopełnia zatem wprowadzony przez ustawodawcę system oceny pracy sędziego, przez wskazanie proponowanych form i metod rozwoju zawodowego. Trybunał Konstytucyjny podzielił w tym zakresie stanowisko Sejmu, że merytoryczne, funkcjonalne i czasowe powiązanie systemu oceny pracy sędziego z indywidualnym planem rozwoju wyznacza przedmiot planu, którym jest określenie kierunku rozwoju zawodowego sędziego w zakresie doskonalenia warsztatu jego pracy w obszarach określonych w art. 106a § 1 p.u.s.p. Owe więzi determinują treść planu, sprowadzającą się do określenia tak kierunków, jak i konkretnych działań, które powinien podjąć sędzia w celu doskonalenia swego warsztatu pracy w obszarach określonych w art. 106a § 1 p.u.s.p. Z kolei Prokurator Generalny trafnie zwraca uwagę na funkcję korygującą planu, który stanowi program działań, jakie winien podjąć sędzia w celu wyeliminowania ewentualnych uchybień, występujących w sferach objętych oceną, lub też w celu podniesienia poziomu swojej

pracy. Ponadto, zarówno ocena pracy, jak i indywidualny plan rozwoju są brane pod uwagę w procedurze awansu zawodowego sędziego na wolne stanowiska sędziowskie (art. 57b § 6 p.u.s.p.).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 106c p.u.s.p. jest zgodny z zasadą określoności przepisów prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

8.5. Wskazany przez Krajową Radę Sądownictwa jako wzorzec kontroli art. 178 ust. 1 Konstytucji formułuje zasadę niezawisłości sędziowskiej. W literaturze wskazuje się, że omawiana zasada gwarantuje stworzenie sędziemu takiej sytuacji, w której w wykonywaniu swoich czynności może podejmować bezstronne decyzje, w sposób zgodny z własnym sumieniem i zabezpieczony przed możliwością jakichkolwiek bezpośrednich lub pośrednich nacisków zewnętrznych (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 178, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom IV, Warszawa 2005, s. 3-4 oraz cytowana tam literatura). W doktrynie wyodrębnia się również gwarancje zasady niezawisłości sędziowskiej o charakterze organizacyjnym (wydzielenie sądów w strukturze organów państwowych, ustalenie zakresu właściwości poszczególnych sądów, gwarancje materialne działania wymiaru sprawiedliwości) i funkcjonalnym (autonomia sądów w zakresie orzecznictwa – zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 671).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że niezawisłość polega na tym, że „sędzia działa wyłącznie w oparciu o prawo, zgodnie ze swoim sumieniem i wewnętrznym przekonaniem” (wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108, zob. również wyroki z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99 i 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3). Niezawisłość obejmuje szereg elementów: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego. Poszanowanie i obrona tych wszystkich elementów niezawisłości są konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów i osób stykających się z działalnością sądów, ale także są konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego (zob. wyroki z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98 i 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99). Zarzut sformułowany przez Krajową Radę Sądownictwa dotyczy zatem niezawisłości sędziowskiej rozumianej jako niezależność, wobec organów pozasądowych (Ministra Sprawiedliwości) oraz samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych (prezesa sądu).

8.6. Należy wskazać, że ocena pracy sędziego, jak i opracowany na jej podstawie indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego nie mogą dotyczyć oceny treści rozstrzygnięć dokonywanych przez sędziego w ramach wykonywania zadań jurysdykcyjnych czy czynności podejmowanych w toku rozpoznawania sprawy. Do obszarów podlegających ocenie ustawodawca w art. 106a § 1 p.u.s.p. zaliczył efektywność i metodykę pracy, kulturę urzędowania, specjalizację w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajowo spraw, a także pełnienie przez sędziego poszczególnych funkcji. Gwarancję przestrzegania zasady niezawisłości sędziowskiej w trakcie dokonywania oceny pracy sędziego, a zatem i opracowanego na tej podstawie planu, ustanawia wprost art. 106a § 3 p.u.s.p. Zgodnie ze wskazanym przepisem zakres oceny pracy sędziego nie może wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. Należy podkreślić, że regulacja dotycząca oceny pracy sędziego i indywidualnego planu rozwoju zawodowego jest zawarta w przepisach ustawowych; ma to szczególne znaczenie w świetle gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Art. 106e p.u.s.p. po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. poz. 662; dalej: ustawa zmieniająca z 2013 r.) przewiduje upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości wyłącznie do określenia w drodze rozporządzenia po zasięgnięciu opinii KRS wzoru arkusza oceny pracy sędziego, w tym podsumowania jej wyników, oraz wzoru arkusza indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego.

W myśl art. 106b p.u.s.p. ocenę pracy sędziego przeprowadzają w ramach wizytacji sądu sędziowie, którzy zostali powołani do pełnienia funkcji wizytatora w trybie określonym w art. 37d p.u.s.p. Zgodnie ze wskazanym przepisem sędziowie wizytatora powołuje prezes sądu apelacyjnego, na okres czterech lat, spośród sędziów sądu apelacyjnego lub okręgowego. Przed powołaniem sędziego do pełnienia funkcji wizytatora prezes sądu apelacyjnego zasięga opinii kolegium tego sądu. Z kolei opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego, na podstawie podsumowania wyników oceny pracy sędziego dokonanej przez sędziów wizytatorów, dokonuje prezes sądu. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, prawidłowe jest przyznanie omawianych kompetencji prezesowi sądu, który zgodnie z art. 22 § 1 pkt 1 lit. b p.u.s.p. jest zwierzchnikiem służbowym sędziów danego sądu i organem sądu wywodzącym się spośród sędziów. W konsekwencji zarówno ocena pracy sędziego, jak i sporządzenie indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego zostało powierzone osobom będącym sędziami.

Jednocześnie Trybunał nie podzielił argumentu wnioskodawcy, że powierzenie opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziemu prezesowi sądu oznacza tym samym poddanie tej materii oddziaływaniu ze strony Ministra Sprawiedliwości, jako organu sprawującego nadzór nad działalnością administracyjną sądów. Z tego, że prezes sądu w zakresie kierowania działalnością administracyjną sądu podlega prezesowi sądu przełożonego oraz Ministrowi Sprawiedliwości, nie wynika bowiem, aby Minister, jako organ władzy wykonawczej, miał wpływ na sposób wykonywania przez prezesów sądów czynności wobec konkretnych sędziów. Opracowywanie indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego znajduje się poza zakresem nadzoru administracyjnego, który stosownie do art. 9 i art. 9a § 2 p.u.s.p. sprawuje Minister Sprawiedliwości. Nie jest to czynność mieszcząca się w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań (art. 8 pkt 1 p.u.s.p.) jak również w zakresie zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań (art. 8 pkt 2 p.u.s.p.). Z tego względu nie można uznać, aby Minister Sprawiedliwości nawet w pośredni sposób uzyskał kompetencje do ingerowania w istotę zasady podziału władzy i niezawisłości sędziowskiej przy opracowywaniu indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego, o którym mowa w art. 106c p.u.s.p.

Analiza treści art. 106c § 3 i 4 p.u.s.p. nie potwierdza zarzutu wnioskodawcy, że sędzia nie ma możliwości zgłoszenia uwag do indywidualnego planu rozwoju zawodowego. Sędzia, w terminie dwóch tygodni od zapoznania się z oceną pracy, ma prawo zgłosić pisemne uwagi wraz z uzasadnieniem. Prezes sądu przełożonego rozpatruje uwagi i dokonuje ostatecznego podsumowania wyników oceny pracy sędziego. Następnie prezes sądu zapoznaje sędziego z ostatecznym podsumowaniem wyników oceny jego pracy i w razie potrzeby dokonuje na tej podstawie zmiany indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego w niezbędnym zakresie. Z powyższego wynika, że wskutek uwzględnienia uwag zgłoszonych przez sędziego, prezes sądu dokonuje niezbędnych zmian w indywidualnym planie rozwoju zawodowego sędziego. Ponadto art. 106d § 2 p.u.s.p. wskazuje, że sędzia ma nie tylko prawo, ale i obowiązek uczestniczenia w przygotowaniu indywidualnego planu rozwoju zawodowego. Ustawodawca ustanowił zatem gwarancję, że sędzia będzie miał realny wpływ na opracowanie własnego planu rozwoju zawodowego.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 106c p.u.s.p. jest zgodny z art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

9. Umorzenie postępowania w odniesieniu do kontroli zgodności art. 106e p.u.s.p. z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

W końcowej części wniosku Krajowa Rada Sądownictwa zakwestionowała przewidziane w art. 106e p.u.s.p. upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do uregulowania w rozporządzeniu materii związanej z przeprowadzeniem oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego.

8 lipca 2013 r. wszedł w życie art. 1 pkt 3 ustawy zmieniającej z 2013 r., który zmienił treść art. 106e p.u.s.p.

Na rozprawie 30 października 2013 r. Krajowa Rada Sądownictwa cofnęła w wniosek w zakresie dotyczącym oceny zgodności art. 106e p.u.s.p. z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w odniesieniu do oceny zgodności art. 106e p.u.s.p. ze wskazanymi w *petitum* wniosku wzorcami kontroli.

10. Odroczenie utraty mocy obowiązującej.

Trybunał Konstytucyjny postanowił w części II sentencji o odroczeniu utraty mocy obowiązującej przepisów p.u.s.p. uznanych za niezgodne z Konstytucją. To znaczy, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, że w okresie odroczenia przepisy te pozostają w dalszym ciągu częścią systemu prawa i mogą być stosowane. Takie rozstrzygnięcie jest motywowane koniecznością uniknięcia powstania luk w porządku prawnym i pozostawienia czasu do dokonania niezbędnych zmian ustawowych.

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

**Zdanie odrębne**

sędziego TK Zbigniewa Cieślaka  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2013 r. o sygn. K 31/12 w zakresie, w jakim Trybunał Konstytucyjny stwierdził zgodność ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192; dalej: ustawa zmieniająca) z art. 2 w związku z art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji (pkt 1 lit. a części I sentencji) oraz niezgodność art. 32b § 1 i 3, art. 37g § 5 i art. 37h § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.; dalej: P.u.s.p.) z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji (pkt 7, 8, 10 i 11 części I sentencji).

Obowiązek zgłoszenia zdania odrębnego motywuję następująco:

1. Należy zgodzić się z tezą prezentowaną w wyroku o sygn. K 31/12, że ustawa zmieniająca mieściła się w pojęciu „ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych” (nowelizowała P.u.s.p. i inne ustawy ustrojowe), a tym samym przeprowadzenie pierwszego czytania projektu tej ustawy na posiedzeniu komisji, a nie na posiedzeniu Sejmu, było naruszeniem art. 37 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32; dalej: regulamin Sejmu). Nie można jednak zaakceptować poglądu Trybunału Konstytucyjnego, w którego świetle skierowanie do pierwszego czytania projektu ustawy zmieniającej (jako ustawy regulującej ustrój i właściwość władz publicznych) na posiedzenie komisji, zamiast na posiedzenie Sejmu, nie jest naruszeniem ustawy zasadniczej. Przede wszystkim bowiem stanowi ono konsekwencję niespełnienia warunków dotyczących elementów procesu ustawodawczego unormowanych w art. 119 ust. 1 Konstytucji przez nieprzeprowadzenie wymaganych tym przepisem trzech czytań projektu ustawy.

2. Punktem wyjścia argumentacji na rzecz niezgodności ustawy zmieniającej z art. 119 ust. 1 Konstytucji jest dokonanie wykładni tego przepisu ustawy zasadniczej. W tym kontekście niezwykle istotne są wątpliwości zgłaszane przez L. Garlickiego, który zauważył: „[d]opóki model «czytań» pozostawiony był w całości do ukształtowania w regulaminie Sejmu, nie było przeszkód (poza logicznymi) dla wprowadzenia dwóch wersji pierwszego czytania. Skoro jednak model ten znalazł miejsce w konstytucji, a konstytucja w żaden sposób nie zaakcentowała odrębności pierwszego czytania, to można bronić poglądu, że wszystkie trzy czytania muszą mieć jednakowe miejsce, a więc muszą odbywać się na posiedzeniach Sejmu” (L. Garlicki, uwagi do art. 119, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 2, Warszawa 2001, s. 4). Innymi słowy, autor ten odwołał się do językowego znaczenia tekstu prawnego zawartego w art. 119 ust. 1 Konstytucji, które ma pierwszeństwo ze względu na zasadę prymatu wykładni językowej oraz pomocniczości wykładni systemowej i funkcjonalnej (zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 67 i n.). Jak zauważył sam Trybunał w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 31/12, dopuszczenie czytań projektów ustaw na posiedzeniach komisji sejmowych oznacza odstępstwo od literalnej wykładni art. 119 ust. 1 ustawy zasadniczej, za którym to odstępstwem przemawiają względy praktyczne, a zwłaszcza zamiar odciążenia Sejmu od rozpatrywania coraz większej liczby projektów ustaw.

Nawiązując do powyższego, należy przypomnieć, że odstępstwo od sensu językowego przepisu muszą uzasadniać szczególnie ważne racje prawne, społeczne, ekonomiczne lub moralne (zob. L. Morawski, *op. cit.*, s. 77). Odstępstwo od językowego znaczenia określenia „Sejm” (art. 119 ust. 1 Konstytucji), na rzecz objęcia nim nie tylko posiedzenia izby, ale także posiedzenia komisji sejmowej, wymaga zatem wykazania szczególnie istotnych racji za tym przemawiających. Wspomniane względy sprawnościowe (ekonomika postępowania, szybkość – por. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 145) mogą być uznane za wystarczająco doniosłe powody, ale tylko w odniesieniu do projektów ustaw niewymienionych w art. 123 ust. 1 Konstytucji. Argumenty sprawnościowe nie mogą bowiem zrównoważyć szczególnego traktowania w ramach procedury ustawodawczej ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.



Art. 123 ust. 1 Konstytucji stanowi, że projekty wymienionych w nim ustaw nie mogą być uznane przez Radę Ministrów za pilne. Przepis ten wyraźnie zatem wskazuje preferencje ustrojodawcy odnoszące się do rozwiązania konfliktu wartości w postaci sprawności postępowania ustawodawczego oraz wartości leżących u podstaw działań Sejmu podejmowanych na posiedzeniach. W zakresie wyszczególnionych regulacji ustawowych obowiązuje dyrektywa pierwszeństwa wartości związanych z obradowaniem izby, polegających na wszechstronności spojrzenia na normowane kwestie za sprawą uczestnictwa szerokiej (pełnej) reprezentacji społeczeństwa oraz na pełniejszym konsensusie (większej niż w komisji liczbie posłów popierających wnioski), a przez to odpowiedniej do wagi sprawy legitymacji demokratycznej podejmowanych rozstrzygnięć. Obowiązki wspomnianej dyrektywy wyłącza więc odstępianie od ścisłego interpretowania art. 119 ust. 1 Konstytucji w kierunku dopuszczalności usprawnienia prac ustawodawczych przez skierowanie projektu do pierwszego czytania na posiedzeniu komisji.

Reasumując, pierwsze czytanie projektu ustawy zmieniającej na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oznaczało naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji, jako że nie spełniało konstytucyjnych wymogów jego odbycia na posiedzeniu Sejmu. Ich obowiązywanie jest wynikiem językowej wykładni tego przepisu ustawy zasadniczej, a także wykładni systemowej, warunkowanej ujawnionymi w art. 123 ust. 1 Konstytucji preferencjami ustrojodawcy.

3. Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę również na niezgodność ustawy zmieniającej z art. 112 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Wprawdzie art. 112 Konstytucji nie został powołany jako wzorzec kontroli w *petitum* wniosku złożonego w sprawie o sygn. K 31/12, niemniej jednak – na zasadzie *falsa demonstratio non nocet* – może być uznany za wiążący Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie (tak też Prokurator Generalny w stanowisku zajęтым w niniejszej sprawie). Konkluzja o niezgodności ustawy zmieniającej z art. 112 Konstytucji jest skutkiem nieakceptowania przeze mnie poglądu prezentowanego w wyroku o sygn. K 31/12, że naruszenie w toku procesu legislacyjnego norm regulaminu Sejmu nie jest równoznaczne z niezgodnością ustawy z Konstytucją. W tym zakresie podzielam bowiem pogląd wyrażany w doktrynie prawa konstytucyjnego, iż uchybienie normom regulaminowym stanowić musi naruszenie ustawy zasadniczej (zob. P. Uziębło, *Konstytucyjność zmian samorządowej ordynacji wyborczej. Glosa do wyroku TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” nr 2/2007, s. 174; P. Czarny, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r. (sygn. akt K 4/06)*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2006, s. 117-118). Inna interpretacja, jak stwierdza P. Uziębło, skłania do zadania pytania, jaki byłby w ogóle sens istnienia regulaminu, oraz mogłaby prowadzić do swoistego testowania Trybunału przez legislaturę, która będzie starała się próbować sprawdzić, w którym miejscu leży granica zgodności naruszeń regulaminu z Konstytucją, a to już w ewidentny sposób niweczy cały fundament konstytucyjny Rzeczypospolitej, jakim jest zasada demokratycznego państwa prawnego (zob. P. Uziębło, *op. cit.*, s. 174-175).

Powyższy wniosek dotyczący naruszenia art. 112 Konstytucji, a pośrednio również art. 2 i art. 7 Konstytucji, wiąże się z przyjęciem, że funkcją tego pierwszego przepisu ustawy zasadniczej jest nie tylko upoważnienie Sejmu do uchwalenia regulaminu określającego m.in. jego organizację wewnętrzną i porządek prac, lecz jednocześnie nakaz realizowania norm regulaminowych mających – właśnie w świetle Konstytucji – moc prawnie wiążącą. Innymi słowy, art. 112 Konstytucji jest źródłem mocy prawnej regulaminu Sejmu w ramach oznaczonego w tym przepisie zakresu regulacji (por. P. Uziębło, *op. cit.*, s. 174). Wynika to z faktu, że uprawnienie Sejmu do normowania spraw wewnętrznych w drodze regulaminu istnieje niezależnie od art. 112 Konstytucji, gdyż ma umocowanie w przysługującej władzy organizacyjnej Sejmu, w jaką – z natury rzeczy – wyposażony jest każdy organ kolegialny (zob. L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2000, s. 15). Niemniej jednak brak regulacji dotyczącej tego zakresu w art. 112 Konstytucji oznaczałby oderwanie się od Konstytucji, a tym samym niedopuszczalność kwestionowania – z tego („konstytucyjnego”) punktu widzenia – naruszeń procedury ustawodawczej regulowanej przez regulamin.

Wskazany kierunek interpretacji treści normatywnej art. 112 Konstytucji można dodatkowo uzasadnić szczególnym charakterem regulaminu Sejmu, będącego swoistym, podjętym autonomicznie, aktem samowiązania się izby określonymi regułami. Jak bowiem słusznie zauważa W. Sokolewicz, „[r]egulamin jest aktem dotyczącym żywotnych spraw całej izby, w pełnym jej wewnętrznym zróżnicowaniu, odpowiadającym konstytucyjnej zasadzie pluralizmu politycznego. Im więcej w izbie ugrupowań i orientacji zabiegających o uwzględnienie wzajemnie sprzecznych interesów i koncepcji, tym bardziej jest niezbędne podporządkowanie ich działań obowiązującym wszystkim regułom, wprowadzającym ład, lecz jednocześnie gwarantującym – w szczególności ugrupowaniom mniejszościowym, a więc opozycyjnym – swobodę wyrażania poglądów i stanowisk” (W. Sokolewicz, uwagi do art. 112, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, t. 1, Warszawa 1999, s. 26). Tym samym, ze względu na naturę regulaminu Sejmu jako szczególnego wyrazu woli większości parlamentarnej reprezentującej suwerena (Naród), naruszenie unormowań tego regulaminu w toku procesu legislacyjnego musi być postrzegane w kategoriach

uchybień w zakresie realizacji zasady demokracji parlamentarnej będącej przejawem demokratycznego państwa prawnego (por. J. Jaskiernia, *op. cit.*, s. 31).

4. W zakresie zaś merytorycznego rozstrzygnięcia Trybunału odnoszącego się do treści kwestionowanych w sprawie o sygn. K 31/12 (przepisów uznanych za niekonstytucyjne), swoje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

Ustrojodawca, wyodrębniając i uniezależniając władzę sądowniczą od innych władz (art. 173 Konstytucji), nie zniósł podstawowej zasady ustrojowej, jaką jest równoważenie się władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Odrębność i niezależność sądów nie może skutkować zniesieniem mechanizmu utrzymywania koniecznej równowagi między władzami, gdyż wymóg taki wynika bezpośrednio z art. 10 Konstytucji (zob. M. Mazurkiewicz, *Problem zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów na tle konstytucyjnych gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, t. 1, Toruń 2011, s. 521). Przy tym „równoważenie się” władz oznacza ich wzajemne oddziaływanie, uzupełnianie swych funkcji i wyraża się zarówno we współpracy władz ze sobą, jak i we wzajemnej kontroli, a także w możliwościach prowadzenia dialogu (zob. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3). W ramach tego „równoważenia się” władz może następować wkraczanie w pozasądowe kompetencje sądów (niebędące wymiarem sprawiedliwości) przez inne organy państwowe. Uzasadnieniem tej ingerencji jest choćby ogólna odpowiedzialność państwa za stworzenie warunków finansowych i organizacyjnych funkcjonowania systemu sądownictwa. Tym samym kwestionowane w sprawie o sygn. K 31/12 unormowania powierzające nadzór Ministrowi Sprawiedliwości znajdują racje w politycznej odpowiedzialności władzy wykonawczej za sprawne funkcjonowanie aparatu państwowego, a w szczególności – za racjonalne i prawidłowe gospodarowanie środkami budżetowymi (zob. M. Mazurkiewicz, *op. cit.*, s. 523). Oczywiście te cele nadzoru (sprawność i gospodarność) mogą być osiągnięte za pomocą innych podmiotów (w tym umiejscowionych w obrębie samej władzy sądowniczej), niemniej jednak Konstytucja nie wskazuje jednego, pożądanego modelu, przez co pozostawia ustawodawcy w tym zakresie swobodę decyzyjną (zob. sygn. K 45/07).

Należy zatem podkreślić, że mieszczący się w granicach konstytucyjnych nadzór Ministra Sprawiedliwości nad władzą sądowniczą może przybierać formę ingerencji tylko i wyłącznie w działalność, która nie jest wymiarem sprawiedliwości, będącym sferą, w której ramach sędziowie są niezawisli. Jednocześnie wybór tego organu państwowego oraz określonych środków ingerencji nadzorczej pozostaje w granicach swobodnego wyboru ustawodawcy, jako że ustawa zasadnicza nie pozwala na ustalenie jednego, oznaczonego modelu nadzoru.

W mojej ocenie, zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 31/12 art. 32b § 1 i 3, art. 37g § 5 i art. 37h § 2 P.u.s.p. nie naruszają powołanych jako wzorce kontroli art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Wynika to stąd, że kompetencje Ministra Sprawiedliwości unormowane w tych przepisach odnoszą się do działalności organów sądu, która nie jest wymiarem sprawiedliwości, a zatem nie stanowi sfery objętej niezależnością sądów i niezawisłością sędziów. Działalność poddana nadzorowi Ministra Sprawiedliwości sprowadza się bowiem do wykonywania przez dyrektora sądu jego obowiązków (art. 32b § 1 i 3 P.u.s.p.), do kierowania sądem przez prezesa lub wiceprezesa sądu albo do sprawowania przez nich wewnętrznego nadzoru administracyjnego (art. 37g § 5 P.u.s.p.) oraz do podejmowania przez prezesa sądu apelacyjnego niezbędnych czynności zmierzających do usunięcia uchybień w działalności administracyjnej sądów (art. 37h § 2 P.u.s.p.). Jednocześnie model tego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nie jest regulowany konstytucyjnie, a w szczególności ustawa zasadnicza nie przewiduje tutaj środków ochrony niezależności (samodzielności) sądów (jak to czyni np. w art. 165 ust. 2 Konstytucji w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego). Powodem braku takiego unormowania jest to, że gwarantowana w ustawie zasadniczej niezależność władzy sądowniczej i niezawisłość sędziów dotyczy wymiaru sprawiedliwości, a nie działalności administracyjnej sądów. Oznacza to swobodę ustawodawcy w zakresie normowania nadzoru nad tą działalnością, w której granicach pozostają art. 32b § 1 i 3, art. 37g § 5 i art. 37h § 2 P.u.s.p.

Z podanych wyżej względów czułem się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2013 r. o sygn. K 31/12.

**Zdanie odrębne**

sędzi TK Marii Gintowt-Jankowicz  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do punktu 7 i 8 części I sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2013 r. o sygn. K 31/12. Oznacza to, że – inaczej niż Trybunał – nie znajduję podstaw do uznania za niezgodne z Konstytucją następujących dwóch przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.; dalej: p.u.s.p.):

1) art. 32b § 1 p.u.s.p., który przewiduje, że Minister Sprawiedliwości może odwołać dyrektora sądu, jeżeli zgromadzenie ogólne sędziów apelacji negatywnie zaopiniuje sprawozdanie dyrektora, o którym mowa w art. 31a § 2 p.u.s.p.;

2) art. 32b § 3 p.u.s.p. w części, w jakiej przewiduje, że Minister Sprawiedliwości może odwołać dyrektora sądu na wniosek prezesa sądu.

W mojej ocenie, Trybunał powinien był uznać, że również te dwa przepisy nie naruszają wskazanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli. Skoro Trybunał zdecydował się poddać zaskarżoną ustawę konstytucyjnej ocenie, mimo poważnych wątpliwości – których Trybunał nie kryje – co do trybu jej uchwalenia, tym bardziej pożądana była konsekwencja konstytucyjnego rozumowania.

1. W pełni podzielam stanowisko Trybunału, że określenie sposobu zarządzania działalnością administracyjną sądów oraz nadzorowania tej działalności mieści się w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego, jeżeli nie wkracza w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (tak również wyrok pełnego składu TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3, cz. III, pkt 1 i 2 uzasadnienia). Tym samym trafne jest rozstrzygnięcie Trybunału uznające za zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji zaskarżone art. 9 i art. 9a p.u.s.p., czyli normy prawa o ustroju sądów powszechnych o charakterze systemowym, w których ustawodawca określił ogólne zasady oddziaływania Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów na działalność administracyjną sądów (zob. cz. III, pkt 4 uzasadnienia wyroku).

Zgadzam się także z orzeczeniem o zgodności z Konstytucją przepisów, które przewidują rozszerzenie praw i obowiązków dyrektora sądu w zakresie kierowania działalnością administracyjną sądu i reprezentowania sądu (art. 31a § 1 pkt 1, art. 21 § 3 *in fine*, art. 22 § 1 pkt 1 p.u.s.p.), powierzają dyrektorowi zwierzchnictwo służbowe i dokonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników sądu niesprawujących wymiaru sprawiedliwości (art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p.) oraz regulacji, które nie zakładają wpływu prezesa sądu na ustalenie wynagrodzenia dyrektora (art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p.).

Jednakże stanowisko Trybunału w sprawie zaskarżonego pakietu przepisów składających się na status prawny dyrektora sądu nie jest konsekwentne. Mimo że wszystkie te przepisy są ściśle powiązane, dotyczą tej samej materii i realizują ten sam cel, Trybunał za niezgodne z Konstytucją uznał regulacje dotyczące odwołania dyrektora sądu, a na dodatek w zakresie, który – w mojej ocenie – nie jest w pełni jednoznaczny z zakresem zaskarżenia.

2. Krajowa Rada Sądownictwa zaskarżyła art. 32b § 1 i 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim przepisy te nie przewidują, że Minister Sprawiedliwości ma obowiązek odwołania dyrektora sądu w razie negatywnego zaopiniowania przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji sprawozdania dyrektora, jak również w wypadku, gdy z wnioskiem o odwołanie dyrektora zwróci się prezes sądu. Tymczasem w punkcie 7 i 8 części I sentencji wyroku Trybunał orzekł, że zaskarżone przez wnioskodawcę przepisy naruszają art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji w zakresie, w jakim przepisy te „nie określają skutków”, jakie wywołuje dla Ministra Sprawiedliwości odpowiednio: uchwała zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji oraz wniosek prezesa sądu o odwołanie dyrektora.

Takie sformułowanie punktów 7 i 8 części I sentencji wyroku nie jest poprawne. Jak łatwo dostrzec, zaskarżone przepisy określają skutki zarówno podjęcia przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji uchwały negatywnie oceniającej sprawozdanie dyrektora, jak i złożenia wniosku przez prezesa sądu o odwołanie dyrektora. Mianowicie, uchwała oraz wniosek stanowią istotną – określoną prawem – przesłankę, która pozwala Ministrowi Sprawiedliwości skorzystać z kompetencji w zakresie odwołania dyrektora. Analiza treści zaskarżonych przepisów, które podkreślają, że Minister Sprawiedliwości „może” odwołać dyrektora sądu, nie pozostawia wątpliwości, że odwołanie dyrektora pozostawione zostało do oceny Ministra.

3. Nie mogę również przejść obojętnie wobec stwierdzenia Trybunału, że w świetle zaskarżonych przepisów Minister Sprawiedliwości nie ma „formalnego” obowiązku odniesienia się ani do uchwały zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji, ani do wniosku prezesa sądu o odwołanie dyrektora i udzielenia tym organom odpowiedzi (zob. część III, pkt 6.2 uzasadnienia wyroku). Powyższe stwierdzenie Trybunału jest co najmniej niepokojące. Dotychczas Trybunał nie miał w zwyczaju zakładać nierzetelności w działaniu najwyższych władz państwowych. Wprost przeciwnie, w braku jakichkolwiek dowodów na poparcie takiego zarzutu – których wnioskodawca nie przedstawił ani we wniosku, ani w trakcie rozprawy – należało przyjąć, że Minister Sprawiedliwości, działając w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji), nie może pozostać obojętny wobec żadnego uzasadnionego sygnału o nieprawidłowościach w działaniu nadzorowanego przez siebie dyrektora.

Ponadto należy zauważyć, że przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości właśnie uprawnienia do odwołania dyrektora sądu, a nie obowiązku, oznacza, że Ministrowi została powierzona rola arbitra w przypadku ewentualnego konfliktu między prezesem sądu a dyrektorem w sprawach niezwiązanych bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. W mojej ocenie, zaskarżone regulacje w istocie wychodzą naprzeciw oczekiwaniom wnioskodawcy co do konieczności zapewnienia pewnego trybu rozwiązywania ewentualnych konfliktów między organami sądu.

4. Rozstrzygnięcie Trybunału należy poddać ocenie przede wszystkim w świetle powołanych przez wnioskodawcę wzorców konstytucyjnej kontroli. Art. 173 Konstytucji stanowi: „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”. Uważam, że art. 173 należy wyklądać łącznie z pozostałymi przepisami o władzy sądowniczej zawartymi w rozdziale VIII Konstytucji („Sądy i Trybunały”). W szczególności dotyczy to usytuowanego po tym przepisie art. 174 Konstytucji, zgodnie z którym: „Sądy i Trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej”. Art. 174 Konstytucji jednoznacznie wskazuje przedmiot działalności władzy sądowniczej – orzekanie (wymiar sprawiedliwości). W konsekwencji w wydanym wyroku Trybunał – nawiązując do dotychczasowego orzecznictwa – trafnie przyjął, że przewidziana w art. 173 Konstytucji zasada odrębności i niezależności władzy sądowniczej dotyczy działalności orzeczniczej sądów, czyli wymiaru sprawiedliwości, a zatem sfery, w której sądy są niezależne, a sędziowie niezawisli (tak cz. III, pkt 4.10 uzasadnienia wyroku).

Stosując powyższą wykładnię, Trybunał słusznie orzekł, że zgodnie z art. 173 Konstytucji są przepisy, które poddają działalność dyrektora sądu nadzorowi zwierzchniemu Ministra Sprawiedliwości, czyli organowi władzy wykonawczej. Uzasadniając swoje stanowisko, Trybunał kilkakrotnie stwierdził, że dyrektor sądu może być traktowany jedynie jako organ sądu w znaczeniu organizacyjnym, a nie jako organ władzy sądowniczej (zob. np. część III, pkt 5.4, 5.5, 6.2 uzasadnienia wyroku). Trybunał podkreślił, że dyrektor nie uczestniczy w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości ani wykonywaniu innych zadań z zakresu ochrony prawnej. Zadania przez niego wykonywane nie podlegają dyspozycji art. 173 Konstytucji, albowiem należą wyłącznie do sfery działalności administracyjnej sądów, która służy zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu.

A zatem trudno zrozumieć niekonsekwencję większości składu Trybunału, która w tym samym stanie prawnym orzekła, że niezgodne z art. 173 Konstytucji są zaskarżone przepisy o odwołaniu dyrektora sądu. W mojej ocenie, należało konsekwentnie uznać, że skoro dyrektor sądu nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości ani nie wykonuje zadań z zakresu ochrony prawnej, to w świetle art. 173 Konstytucji ustawodawca ma szeroką swobodę określenia zasad powołania i odwołania tego organu. W granicach tej swobody mieściło się przyznanie wiodącej roli organowi władzy wykonawczej – Ministrowi Sprawiedliwości w procedurze odwołania dyrektora, która to procedura również w żaden sposób nie ingeruje w działalność orzeczniczą sądów. Dokonując oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów, nie można również abstrahować od tego, że zadaniem dyrektora jest administrowanie sądem jako jednostką organizacyjno-budżetową, a za zarządzanie sądownictwem i gospodarkę budżetową sądów odpowiada nadzorujący działalność dyrektora Minister Sprawiedliwości (zob. art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2013 r. poz. 743, ze zm. oraz art. 177 p.u.s.p.). W obowiązującym stanie prawnym nie powinno budzić żadnych wątpliwości, że to właśnie Minister Sprawiedliwości odgrywa decydującą rolę w procedurze odwołania dyrektora.

Wbrew stanowisku wnioskodawcy, trudno doszukać się przepisu Konstytucji, z którego miałby wynikać obowiązek przyznania organom sądów, w skład których wchodzi sędziowie, wiążących kompetencji w zakresie odwołania dyrektora sądu. Podzielam stanowisko Marszałka Sejmu, że przewidziana w art. 10 ust. 1 Konstytucji zasada podziału i równowagi władz nie może być odczytywana jako konieczność przyznania w każdym wypadku organom władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej „równej”, czy nawet podobnej, pozycji w decydowaniu o wszystkich kwestiach dotyczących funkcjonowania sądów jako jednostek organizacyjno-budżetowych. Tym samym nie znajdują konstytucyjnych podstaw rozstrzygnięcia Trybunału, a w szczególności stwierdzenia, że

w świetle Konstytucji organy władzy sądowniczej powinny mieć co najmniej „znaczący” – jakkolwiek to rozumieć – wpływ na odwołanie dyrektora sądu (zob. cz. III, pkt 6.2 uzasadnienia wyroku).

Nie mam również wątpliwości, że nie można porównywać regulacji dotyczących odwołania dyrektora sądu z zasadami odwołania prezesa sądu. Rola prezesa sądu jest bezpośrednio związana ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. A zatem w przeciwieństwie do statusu prawnego dyrektora, który wymiaru sprawiedliwości w żaden sposób nie sprawuje, status prawny prezesa sądu musi być oceniany w świetle art. 173 Konstytucji, co ogranicza swobodę regulacyjną ustawodawcy określania zasad powołania i odwołania prezesa sądu (zob. wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8, cz. III, pkt 4 i 5 uzasadnienia). Niestety tej oczywistej dystynkcji nie zauważył wnioskodawca, a także nie uwzględniła większość składu Trybunału.

5. Należy jednak podkreślić, że ustawodawca, mimo przysługującej mu dużej swobody regulacyjnej, słusznie założył, iż organy sądu, w których skład wchodzi sędziowie, powinny brać udział w procedurze odwołania dyrektora, albowiem stanowi to instrument kontroli jego działalności. Zarazem uznano, że logicznym następstwem znacznego zwiększenia kompetencji dyrektora sądu (to Trybunał uznał za w pełni dopuszczalne w świetle art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji) powinno być zapewnienie dyrektorowi niezbędnego pola niezależności od innych organów sądu, tak by umożliwić mu prawidłowe wykonywanie zadań. Pewną niezależność dyrektora sądu uzasadnia również profesjonalny charakter tego organu. Zgodnie z art. 32a § 1 p.u.s.p., dyrektorzy sądów muszą spełniać daleko idące wymagania merytoryczne, w szczególności być specjalistami z zakresu zarządzania instytucjami publicznymi, finansów publicznych, prowadzenia inwestycji i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa.

Mimo że zaskarżone przepisy o odwołaniu dyrektora w pełni realizują powyższe trafne założenia, zostały uznane przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją. Jest to tym bardziej zaskakujące, że w tej samej sprawie Trybunał nie miał wątpliwości, iż zgodne z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi są pozostałe regulacje, które łącznie kształtują status prawny dyrektora (zob. pkt 1 powyżej), w tym przepisy wyłączające możliwość wydawania przez prezesa sądu poleceń dyrektorowi w zakresie kierowania działalnością administracyjną sądu i sprawowania zwierzchnictwa służbowego nad pracownikami (art. 21 § 3 *in fine* p.u.s.p.) oraz regulacje nieprzewidujące wpływu prezesa sądu na ustalanie wynagrodzenia dyrektora (art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p.). Trudno zatem zrozumieć, dlaczego – w szczególności w świetle powołanych wzorców konstytucyjnych – prezes sądu powinien mieć jeszcze daleko idący wpływ, niż przewidują zaskarżone przepisy, właśnie na odwołanie dyrektora sądu.

Uważam, że kształt zaskarżonej procedury odwołania dyrektora sądu jest wyrazem poszukiwania kompromisu w zakresie wzajemnych relacji Ministra Sprawiedliwości i organów władzy sądowniczej. W mojej ocenie, przepisy te nie tylko nie stanowią zaprzeczenia wynikającej z preambuły Konstytucji zasady współdziałania władz, lecz ją urzeczywistniają. Zaskarżone przepisy, przyznając zgromadzeniu ogólnemu sędziów apelacji oraz prezesowi sądu prawo do zainicjowania procedury odwołania dyrektora, zapewniają organom władzy sądowniczej istotną (a może nawet „znaczącą”) rolę w podejmowaniu decyzji przez Ministra Sprawiedliwości.

6. Konkludując, rozstrzygnięcie Trybunału w sprawie zaskarżonych przepisów o odwołaniu dyrektora sądu nie ma uzasadnienia w świetle powołanych przez wnioskodawcę wzorców konstytucyjnych, a w dodatku pozostaje w sprzeczności z zasadniczą częścią wyroku. Rozumowanie Trybunału opiera się na założeniu konfliktogenności w działaniu organów państwa, a to nie tylko jest wątpliwe w świetle treści zaskarżonych przepisów, lecz przede wszystkim pozostawało poza granicami konstytucyjnej oceny. Ponadto większość składu Trybunału zdaje się nie dostrzegać, że przeprowadzona reforma administrowania wymiarem sprawiedliwości nie musi być definitywna. Z pewnością z czasem również zakwestionowane przepisy o odwołaniu dyrektora zostałyby poddane ocenie pod względem sposobu ich stosowania, a nie tylko abstrakcyjnie sformułowanych zarzutów niepopartych żadnymi dowodami.

Obawiam się, że przez specyficzne zakresowe zredagowanie punktów 7 i 8 części I sentencji wydanego wyroku (zob. pkt 2 powyżej) Trybunał wykracza poza rolę ustawodawcy negatywnego. Ponadto wskazówki Trybunału co do kierunku zmian zakwestionowanych przepisów o odwołaniu dyrektora (zob. cz. III, pkt 6.2 uzasadnienia wyroku) nie są spójne z zasadniczymi (systemowymi) założeniami przeprowadzonej reformy administrowania sądami, które to założenia – całkowicie trafnie – Trybunał uznał za zgodne z Konstytucją.

Z powyższych względów złożyłam zdanie odrębne.

**Zdanie odrębne**

sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do cz. I, pkt 1, 3 (w części), 6 oraz 9 sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12 oraz zawartego w nim postanowienia o odroczeniu utraty mocy obowiązującej przez zaskarżone przepisy o osiemnaście miesięcy (cz. II sentencji).

Moim zdaniem, ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192; dalej: nowela p.u.s.p.) została uchwalona z rażącym naruszeniem prawa (por. cz. I, pkt 1 sentencji wyroku). Trybunał Konstytucyjny powinien był orzec, że ustawa ta:

1) jest niezgodna z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji przez to, że narusza zasady przeprowadzania pierwszego czytania projektów ustaw, wyrażone w art. 37 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu);

2) jest niezgodna z art. 2 w związku z art. 186 ust. 1 Konstytucji przez to, że została uchwalona bez obojętnej konsultacji z Krajową Radą Sądownictwa (dalej: KRS) na etapie parlamentarnym;

3) jest zgodna z art. 2 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Powyższe ustalenia co do wadliwości trybu legislacyjnego powinny prowadzić do konkluzji, że nowela p.u.s.p. nie została skutecznie uchwalona i nie weszła w życie, a więc także nie doprowadziła do zmiany ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.; dalej: p.u.s.p.).

Stwierdzenie powyższych nieprawidłowości proceduralnych powinno mieć istotny wpływ na treść pozostałej części orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Po pierwsze, niedopuszczalna była (moim zdaniem) ocena merytoryczna zaskarżonych regulacji (które mają charakter przepisów „nieistniejących”, ponieważ z powodów wad legislacyjnych nigdy nie stały się częścią ani ustawy nowelizującej, ani nowelizowanej). Po drugie, z tych samych względów nie było możliwe wydanie postanowienia o odroczeniu utraty ich mocy obowiązującej (por. cz. II sentencji wyroku) – instytucja ta ma bowiem zastosowanie jedynie do przepisów, które weszły w życie i stały się częścią systemu prawnego.

Niezależnie od powyższego, negatywnie oceniam też trzy rozwiązania merytoryczne proponowane w noweli p.u.s.p., dotyczące relacji między prezesem sądu a dyrektorem sądu, a mianowicie:

– zakaz wydawania przez prezesa sądu poleceń dyrektorowi sądu dotyczących pracowników sądów innych niż sędziowie, referendarze sądowi i asystenci sędziów (por. cz. I, pkt 3 sentencji wyroku);

– przekazanie dyrektorowi sądu (z całkowitym wyłączeniem prezesa sądu) funkcji zwierzchnika służbowego pracowników sądów innych niż sędziowie, referendarze sądowi i asystenci sędziów (por. cz. I, pkt 6 sentencji wyroku);

– brak gwarantowanego ustawą jakiegokolwiek wpływu prezesa sądu na wynagrodzenie dyrektora sądu (por. cz. I, pkt 9 sentencji wyroku).

Sentencja wyroku w tym zakresie (gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił sygnalizowanych na wstępie wątpliwości co do uchwalenia i wejścia w życie noweli p.u.s.p., a więc gdyby była dopuszczalna jej merytoryczna kontrola) powinna – moim zdaniem – brzmieć następująco:

1) art. 21 § 3 p.u.s.p.:

a) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wydawania przez prezesa sądu poleceń dyrektorowi sądu odnośnie do kompetencji określonych w art. 31a § 1 pkt 1 p.u.s.p. (tj. kierowania działalnością administracyjną sądu), nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 173 Konstytucji (w tej części zgadzam się z orzeczeniem większości składu orzekającego);

b) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wydawania przez prezesa sądu poleceń dyrektorowi sądu odnośnie do kompetencji określonych w art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. (tj. zwierzchnictwa służbowego wobec pracowników pozaorzeczniczych), nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 173 Konstytucji.

2) art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim dyrektor sądu jest zwierzchnikiem służbowym i dokonuje czynności z zakresu prawa pracy oraz reprezentuje sąd wobec pracowników innych niż sędziowie, referendarze sądowi i asystenci sędziów, nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 173 Konstytucji.

3) art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje wpływu prezesa sądu na ustalanie wynagrodzenia dyrektora sądu, nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 173 Konstytucji.

Do złożenia zdania odrębnego skłoniły mnie następujące powody:

1. Ocena prawidłowości sposobu uchwalenia noweli p.u.s.p. – naruszenie zasad pierwszego czytania (pkt 1 sentencji wyroku).

Nie ulega wątpliwości (zresztą przyznał to nawet Marszałek Sejmu), że zaskarżona ustawa w sposób oczywisty dotyczy „ustroju władz publicznych” i z tego powodu jej pierwsze czytanie powinno było odbyć się na posiedzeniu Sejmu. Pogwałcenie tej zasady – wyrażonej w art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu, realizującym upoważnienie z art. 112 Konstytucji – oznacza dla mnie rażące naruszenie zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji), a ponieważ miało miejsce w procesie stanowienia aktów prawnych – także naruszenie zasady poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji; w tym kontekście należy zwrócić uwagę, że wprawdzie wnioskodawca w ramach tego wzorca kontroli odwoływał się ogólnie do zasady demokratycznego państwa prawnego, lecz w istocie wszystkie jego zastrzeżenia dotyczyły jej bardziej szczegółowej części składowej, tj. zasady poprawnej legislacji, wobec czego Trybunał Konstytucyjny obowiązany był to doprecyzować w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*).

Podstawą odmiennej konkluzji Trybunału Konstytucyjnego było stwierdzenie, że „nie (...) każde naruszenie przepisów normujących procedurę prawodawczą powoduje niezgodność aktu prawnego z Konstytucją” (cz. III, pkt 2.2. *in fine* uzasadnienia wyroku), a decydujące znaczenie dla oceny ma „ranga prawna przepisów normujących taką procedurę” oraz „wpływ [naruszeń] na treść uchwalanej następnie ustawy” (cz. III, pkt 2.4., 2.7., 2.9. i 2.10. uzasadnienia wyroku). Znajduje ono wprawdzie (niestety) pewną podstawę w dotychczasowym orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego, lecz – moim zdaniem – budzi ogromne zastrzeżenia.

Po pierwsze, mam wątpliwości, czy w ogóle dopuszczalna jest „stopniowalność” oceny naruszenia zasady legalizmu w sferze procedury legislacyjnej. Wydaje się bowiem, że wynikający z art. 7 Konstytucji obowiązek działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa ma charakter bezwzględny i wymaga przestrzegania wszystkich przepisów, niezależnie od ich charakteru, treści czy skutków oraz okoliczności, a konkretne czynności organów państwa albo realizują tę zasadę, albo są z nią sprzeczne (*tertium non datur*). W tym kontekście teza Trybunału Konstytucyjnego, że nie każde naruszenie regulaminu Sejmu jest naruszeniem zasady praworządności, jest co najmniej kontrowersyjna – na poziomie najbardziej ogólnym, każde naruszenie prawa (bez względu na rangę aktu) narusza bowiem Konstytucję (zawsze art. 2, a ponadto art. 7 – jeżeli dopuścił się go organ państwa i art. 83 – jeżeli dokonały go inne podmioty).

Dodatkowo wydaje się, że standard przestrzegania przez Sejm zasady praworządności powinien być nawet wyższy niż w wypadku innych organów państwa. Przede wszystkim, Sejm odgrywa podstawową rolę w stanowieniu aktów powszechnie obowiązującego prawa, a więc już z samej racji swojej funkcji ustrojowej powinien być wzorem legalizmu. Ponadto (w porównaniu do innych adresatów norm prawnych) jest on w sytuacji uprzywilejowanej – na mocy konkretnego upoważnienia konstytucyjnego (art. 112 Konstytucji) może samodzielnie, z wyłączeniem innych podmiotów, ustalać reguły swojego postępowania (oczywiście z poszanowaniem Konstytucji), podczas gdy inne podmioty najczęściej nie mają takiej możliwości (np. organy administracji muszą przestrzegać ustaw, na treść których nie mają wpływu).

Wyraźnie przy tym trzeba stwierdzić, że – moim zdaniem – art. 112 Konstytucji powinien być interpretowany w kontekście art. 7 Konstytucji jako przepis nie tylko upoważniający do wydania regulaminu Sejmu („techniczny”), lecz także jako gwarancja, że zasady ustanawiane przez Sejm będą przez ten organ respektowane. W tym kontekście stanowisko zaprezentowane przez większość składu orzekającego w uzasadnieniu niniejszego wyroku wydaje mi się niekonsekwentne. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że na mocy art. 112 Konstytucji Sejm jest uprawniony i zobowiązany do dookreślenia szczegółów procesu legislacyjnego, a rozwiązania w tym zakresie zawarte w regulaminie Sejmu są ważne i wiążące (por. cz. III, pkt 2.4. uzasadnienia wyroku). Równocześnie jednak lekceważy wyraźne dyrektywy dotyczące pierwszego czytania zawarte w art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu, stwierdzając, że nie stanowią one naruszenia zasady praworządności (por. cz. III, pkt 2.9. uzasadnienia wyroku). Na marginesie można postawić pytanie, czy analogiczne „stopniowanie” konstytucyjności wad legislacyjnych byłoby dopuszczalne, gdyby do pierwszego czytania na posiedzeniu komisji sejmowej skierowano nowelizację Konstytucji (art. 37 regulaminu Sejmu także tę materię nakazuje wszak rozpatrywać na posiedzeniu Sejmu).

Po drugie, mój sprzeciw budzi uzależnienie oceny trybu legislacyjnego od wpływu ustalonych nieprawidłowości na treść ostatecznie uchwalonej ustawy (swoista „skutkowość”, stanowiąca odpowiednik oceny proporcjonalności naruszeń praw i obowiązków obywatelskich z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Przede wszystkim takie kryterium otwiera drogę do relatywizacji reguł proceduralnych obowiązujących organy państwa: dzielenia ich na „ważne” (i obowiązujące w każdym wypadku) oraz „mniej ważne” (których przestrzeganie nie jest konieczne) – w zależności od tego, co w danym momencie jest najwygodniejsze, najtańsze czy najszybsze. Tymczasem, skoro w myśl regulaminu Sejmu wszystkie przepisy dotyczące „ustroju władz publicznych”

muszą być procedowane na posiedzeniach Sejmu, ich rozpatrywanie w pierwszym czytaniu w komisji było absolutnie wykluczone, co już na początku prac legislacyjnych zostało zasygnalizowane przez przedstawicieli KRS (por. Biuletyn nr 4483/VI kadencja Sejmu z posiedzenia Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu nr 246, 14 grudnia 2010 r., s. 3; dalej: biuletyn nr 4483/VI kadencja Sejmu). Zasada ta nie mogła zostać zignorowana *ad casum* przez Sejm ze względu na doraźne potrzeby bez zmiany (jednoznacznych w tym zakresie) przepisów regulaminu Sejmu (a już na pewno nie jednoosobową decyzją Marszałka Sejmu; w tym kontekście jako kuriozalny oceniam argument legislatora biorącego udział w posiedzeniu komisji, który wątpliwości posłów co do właściwego trybu procedowania zbył stwierdzeniem, iż „Marszałek Sejmu podjął decyzję, że oba projekty kieruje do pierwszego czytania na posiedzeniu komisji, czyli żadnych reguł nie naruszamy” – Biuletyn nr 4483/VI kadencja Sejmu, s. 4). Takie traktowanie prawa – jedynie jako niewiążącej dyrektywy postępowania (zaledwie „wskazówki”, a nie „reguły”) – podważa fundamentalną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji: formalnie organy państwa informują obywateli o zasadach swojego działania (tu: zasadach przeprowadzania pierwszego czytania), jednak bez żadnej gwarancji, że będą one przestrzegane w praktyce.

Ponadto takie kryterium prac legislacyjnych nie daje się łatwo zoperacjonalizować. Konkretny wpływ wad trybu legislacyjnego na ostateczny kształt ustawy najczęściej nie jest możliwy do określenia w sposób jednoznaczny, zwłaszcza w krótkiej perspektywie czasowej. Jego ocena jest więc w większości wypadków kwestią uznaniową. Dotyczy to także analizowanego w niniejszej sprawie sposobu przeprowadzania pierwszego czytania, choć – moim zdaniem – akurat w tym wypadku są istotne przesłanki, aby przyjąć, że ten element procesu legislacyjnego ma zawsze duże znaczenie dla treści przyjmowanej ustawy. Przede wszystkim, skierowanie projektu ustawy do pierwszego czytania do komisji sejmowych pośrednio sygnalizuje posłom, że jest to projekt „zwykły”, niewymagający ich szczególnej uwagi. Nieprzypadkowo więc wszystkie ustawy dotyczące „ustroju władz publicznych” (a do takich należy zaliczyć nowelę p.u.s.p., pomimo wskazywania przez eksperta sejmowego, że dotyczy ona „tylko” ustroju sądownictwa – por. cytowany już Biuletyn nr 4483/VI kadencja Sejmu, s. 4) muszą być rozpatrywane na posiedzeniu Sejmu: sprzyja to bowiem uświadomieniu wszystkim posłom treści rozpatrywanych rozwiązań i w najpełniejszym stopniu realizuje zasadę stanowienia prawa przez parlament. Błędne skierowanie ustawy do pierwszego czytania na posiedzenie komisji sejmowej jest pod tym względem zdecydowanie mniej korzystne. Posłowie spoza składu komisji nie mogą brać udziału w głosowaniach w komisji, a mają prawo jedynie zgłaszać ustnie lub pisemnie propozycje poprawek do rozpatrywanych rozwiązań (por. art. 38 regulaminu Sejmu). Aby z tego prawa skorzystać, muszą jednak zwrócić uwagę na doniosłość danego typu projektu ustawy. Niewykazanie w takiej sytuacji dostatecznej czujności (poniekąd zrozumiałe m.in. z uwagi na zaufanie do Marszałka Sejmu, który zarządza ścieżką legislacyjną projektów) może prowadzić do nieodwracalnych skutków. W czasie drugiego czytania prawo do zgłaszania poprawek nie przysługuje już bowiem indywidualnym posłom, lecz tylko ich grupom (15 posłów – por. art. 45 regulaminu Sejmu). Mechanizmy przewidziane w art. 38 regulaminu Sejmu nie rekompensują więc w wystarczający sposób skutków błędnej formy przeprowadzania pierwszego czytania projektu ustawy (por. cz. III, pkt 2.11. uzasadnienia wyroku). To samo odnosi się także do wysłuchania publicznego (błędnie nazwanego w uzasadnieniu wyroku „przesłuchaniem” – por. cz. III, pkt 2.11.), które zresztą odbyło się już po zakończeniu pierwszego czytania (11 stycznia 2011 r.) – forum to nie służy bowiem zgłaszaniu poprawek przez posłów, a ma na celu przede wszystkim przeprowadzenie konsultacji społecznych projektu ustawy.

Po trzecie, mam zastrzeżenia także co do oceny prawidłowości trybu legislacyjnego w zależności od rangi naruszonych przepisów. W kategoriach zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji) nie ma bowiem znaczenia, czy Sejm nie zastosował się do przepisów Konstytucji, czy też regulaminu Sejmu (zwłaszcza że nie jest on typowym aktem wewnętrznym, lecz ma wyraźną podstawę w art. 112 Konstytucji) – obydwa akty prawne obowiązują go w równym stopniu, a ich miejsce w hierarchii źródeł prawa ma znaczenie tylko w razie ewentualnego konfliktu zawartych w nich norm.

Podzielam pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że zasady ekonomiki legislacyjnej pozwalają przyjąć, iż organizacja czytań projektów ustaw nie została uregulowana w Konstytucji w sposób wyczerpujący, lecz pozostawiono ją (jednak tylko w części) do autonomicznego unormowania przez Sejm (por. cz. III, pkt 2.8. uzasadnienia wyroku). Wydaje się jednak, że z Konstytucji można wywieść pewne ograniczenia dla swobody działań ustawodawcy. Wśród nich można wymienić w szczególności nakaz, aby ostateczne głosowanie nad ustawą było przeprowadzane na posiedzeniu Sejmu (wynika to wprost z art. 120 Konstytucji), a także, aby najwyższe standardy postępowania legislacyjnego były przyjmowane w sprawach najważniejszych (por. przepisy nakazujące przyjmowanie uchwał lub uchwalanie ustaw kwalifikowaną większością ustawowej liczby posłów – np. art. 90 ust. 2 i 4, art. 98 ust. 3, art. 113, art. 121 ust. 3, art. 122 ust. 5, art. 125 ust. 2, art. 154 ust. 2 oraz art. 123 ust. 1, art. 235 i art. 228 ust. 6 Konstytucji).



W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że „czytanie ustawy” jest pojęciem konstytucyjnym (por. art. 119 ust. 1 Konstytucji) i w polskiej tradycji konstytucyjnej oznaczało rozpatrzenie ustawy przez skład całej izby. Ponadto katalog projektów aktów prawnych podlegających obligatoryjnemu pierwszemu czytaniu na posiedzeniu Sejmu (na podstawie art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu) jest nieprzypadkowo zbieżny z listą unormowań, wobec których także Konstytucja przewiduje szczególnie surowe wymagania legislacyjne (por. art. 123 ust. 1 – pilne projekty ustaw, art. 235 – zmiana Konstytucji, art. 228 ust. 6 – zakaz zmiany niektórych ustaw podczas stanu nadzwyczajnego). Nie uważam więc, że na podstawie Konstytucji nie dało się ustalić, które akty prawne powinny być przedmiotem pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu (por. cz. III, pkt 2.9. uzasadnienia wyroku) – dosyć dokładne wskazówki co do konieczności stosowania w tym zakresie najwyższego standardu postępowania parlamentarnego są bowiem zawarte we wskazanych przepisach ustawy zasadniczej. W świetle art. 235 Konstytucji jest na przykład oczywiste, że niedopuszczalne byłoby wprowadzenie w regulaminie Sejmu zasady, iż pierwsze czytanie projektu o zmianie Konstytucji powinno odbywać się w komisjach sejmowych.

2. Ocena prawidłowości sposobu uchwalenia noweli p.u.s.p. – naruszenie obowiązku konsultacji projektu z Krajową Radą Sądownictwa (pkt 1 sentencji wyroku).

Za ewidentne uważam także nieprzeprowadzenie podczas uchwalania zaskarżonej ustawy obowiązkowych konsultacji z Krajową Radą Sądownictwa na etapie parlamentarnym (zastrzeżenia budzi też – jak słusznie podnosi wnioskodawca – etap prac rządowych, lecz nieprawidłowości w tym zakresie mogłyby być zniwelowane przez właściwe procedowanie projektu noweli p.u.s.p. w Sejmie). Zaprezentowane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego stanowisko stanowi – moim zdaniem – kontynuację wadliwej praktyki Trybunału Konstytucyjnego, wynikającej z poprzednich orzeczeń i deprecjonującej uprawnienia opiniodawcze KRS, wynikające bezpośrednio z Konstytucji.

Ten nieprawidłowy kierunek orzekania wielokrotnie już krytykowałem (m.in. ostatnio w zdaniu odrębnym do wyroku z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134), wobec czego ograniczę się do wskazania najważniejszych – w mojej opinii – argumentów.

Uważam, że Krajowa Rada Sądownictwa powinna mieć możliwość zaopiniowania projektu ustawy w formie uchwały na wczesnym etapie prac parlamentarnych (oraz po każdej istotnej merytorycznej zmianie ocenianych regulacji na kolejnych etapach). Opinia tego organu (w całości – nie tylko konkluzje) powinna być przedstawiona wszystkim posłom w takim terminie, aby mieli możliwość zapoznania się z jej treścią i ewentualnego dokonania odpowiednich zmian w projekcie ustawy. Tylko wtedy, gdy ani brzmienie, ani treść przepisów na etapie parlamentarnym nie zmieniły się w porównaniu do projektu opiniowanego przez KRS na etapie rządowym, wymóg konsultacji z KRS można uznać za zrealizowany przez doręczenie posłom pełnej treści opinii KRS w załącznikach do rządowego projektu ustawy (np. na podobnej zasadzie, jak opinia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej – por. art. 13 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2013 r. poz. 743, ze zm.). Wyjątku tego nie można jednak interpretować rozszerzająco. Żadnym argumentem na rzecz pominięcia wymogu konsultacji z KRS nie powinno być w szczególności ryzyko powstawania opóźnień (por. odmienne stanowisko Trybunału Konstytucyjnego – cz. III, pkt 3.4. uzasadnienia wyroku) – prace legislacyjne należy tak zorganizować, aby zasięganie obowiązkowych opinii nie powodowało ich nadmiernego przedłużania.

Tymczasem w uzasadnieniu rządowego projektu noweli p.u.s.p. nie przedstawiono w sposób kompleksowy zastrzeżeń KRS, lecz tylko wspomniano w ocenie skutków regulacji, że wydała ona opinię, a następnie podano listę uwzględnionych uwag zgłoszonych przez wszystkie podmioty biorące udział w konsultacjach społecznych (por. druk sejmowy nr 3655/VI kadencja Sejmu, s. 27 uzasadnienia projektu ustawy). Moim zdaniem, krótka wzmianka w uzasadnieniu projektu ustawy, że został on negatywnie zaopiniowany przez KRS, ani też sam udział przedstawicieli KRS w posiedzeniach komisji sejmowych lub Sejmu (por. cz. III, pkt 6.3. uzasadnienia wyroku z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129: „obecność w toku prac parlamentarnych (obrazy w komisji) przedstawiciela KRS, nawet zabierającego głos, nie jest realizacją opiniodawczych kompetencji Rady”) nie oznaczają spełnienia wymogu konsultacji. Jest to wystarczające – zgodnie z art. 34 ust. 3 zdanie pierwsze regulaminu Sejmu – jedynie dla nadania projektowi ustawy numeru druku sejmowego i skierowania go do dalszych prac, ale nie może zastąpić zasięgnięcia pełnej opinii KRS na etapie parlamentarnym (por. inna interpretacja wskazanego przepisu regulaminu Sejmu w uzasadnieniu wyroku – cz. III, pkt 3.4. *in fine*).

Nie zgadzam się też ze stanowiskiem większości składu orzekającego, że dla zachowania wymogu konsultacji wystarczy uzyskanie ogólnego stanowiska KRS (np. na temat pozycji dyrektorów sądów), które nie musi dotyczyć wszystkich rozwiązań szczegółowych (np. konkretnych jego kompetencji i obowiązków; por. cz. III, pkt 3.4. i 3.5. uzasadnienia wyroku). W niniejszej sprawie ma to szczególne znaczenie, ponieważ w toku postępowania

legislacyjnego doszło do istotnej zmiany w zakresie dotyczącym art. 32b § 1 p.u.s.p. Przepis ten w projekcie przesłanym KRS do zaopiniowania przewidywał, że Minister Sprawiedliwości „odwołuje” dyrektora sądu (obowiązkowo) w razie negatywnego zaopiniowania jego sprawozdania przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji. Projekt przesłany do Sejmu przewidywał natomiast, że Minister Sprawiedliwości jedynie „może odwołać” (fakultatywnie) dyrektora sądu we wskazanej sytuacji; takie rozwiązanie znalazło się też w uchwalonej ustawie. Wprawdzie KRS półtora roku wcześniej na etapie prac rządowych krytycznie odnosiła się do propozycji zmian statusu dyrektora sądu (zob. stanowisko KRS z 9 września 2009 r., s. 4 i 5), to jednak opinie te ani nie były przedstawione *in extenso* posłom, ani nie dotyczyły ostatecznej (bardziej radykalnej) wersji omówionego wyżej rozwiązania.

Choć można się zgodzić, że w analizowanej sprawie nic nie stało na przeszkodzie, aby KRS wydawała w toku prac legislacyjnych uchwały opiniujące kolejne wersje noweli p.u.s.p. (od wniesienia projektu do Sejmu do przyjęcia przez Sejm jego ostatecznej treści po poprawkach Senatu miała na to bowiem prawie 9 miesięcy, tj. od 26 listopada 2010 r. do 18 sierpnia 2011 r.), nie zwalnia to jednak Sejmu z odpowiedzialności za brak wniosku o wydanie przez KRS tych opinii i niepodanie ich do wiadomości posłów.

3. Ocena prawidłowości sposobu uchwalenia noweli p.u.s.p. – zasada trzech czytań projektu ustawy (pkt 1 sentencji wyroku).

Mimo powyższych wątpliwości, nie podzielam poglądu wnioskodawcy, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia konstytucyjnej zasady uchwalania ustawy w trzech czytaniach. Nie wydaje mi się zresztą, aby taka była istota wątpliwości KRS – dotyczą one bowiem raczej formy przeprowadzania trzech czytań, a nie samego faktu, czy czytania te się odbyły. Dla tak postawionych zarzutów adekwatnymi wzorcami kontroli są zaś art. 2 i art. 7 Konstytucji, o których była mowa wyżej.

4. Relacje między prezesem i dyrektorem sądu w sprawach pracowniczych (pkt 3 i 6 sentencji wyroku).

Uważam, że art. 21 § 3 i art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim pozbawiają prezesa sądu bezpośredniego wpływu na sytuację pracowniczą „pozaorzeczniczych” pracowników sądów (tj. innych niż sędziowie, referendarze i asystenci sędziów), nie mogą zostać uznane za zgodne z art. 173 Konstytucji.

Moim zdaniem, sposób ukształtowania relacji między prezesem sądu a dyrektorem sądu w zakresie spraw pracowniczych jest nieprawidłowy, a kompetencje przysługujące prezesowi sądu – niewystarczające.

Znowelizowane prawo o ustroju sądów powszechnych przewiduje jedynie dwa tego typu mechanizmy: prezes sądu ma prawo do okresowego określania „potrzeb sądu” oraz współdecydowania i wydawania dyrektorowi sądu poleceń co do „rozmięszczenia i liczby stanowisk”, na których zatrudniani są pracownicy sądu (por. art. 32 § 3 i art. 21 § 3 w związku z art. 31a § 1 pkt 4 p.u.s.p.). Nie mają one charakteru władczego oddziaływania – niewykonanie przez dyrektora sądu poleceń czy zaleceń prezesa sądu pozbawione jest sankcji (por. zwłaszcza art. 32b i art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p.), stanowią więc *lex imperfecta*. Poza tym mają one w dużej mierze charakter pozorny. Prezes sądu określa katalog „potrzeb sądu”, ale to już dyrektor sądu decyduje, które z nich i w jakiej kolejności zostaną uwzględnione, niebędąc w tym zakresie związanym opinią prezesa sądu. Prezes sądu może wydać dyrektorowi sądu polecenie co do przydzielenia do danego sekretariatu wydziału nowego etatu pracowniczego, ale już nie jest władny zobowiązać go do wyznaczenia konkretnej osoby do obsługi danego referatu sędziowskiego czy rozprawy. Jego ewentualne postulaty w tym zakresie mogą mieć charakter jedynie niewiążących sugestii, co znacznie podważa jego autorytet (także w stosunku do szeregowych sędziów). Stawia to prezesa sądu w pozycji petenta, wbrew ustawowemu założeniu, że to on ma być zwierzchnikiem służbowym dyrektora sądu (por. art. 21 § 3 p.u.s.p.), a nie odwrotnie.

Nie ma też większego znaczenia, że pewne uprawnienia prezesa sądu i przewodniczących wydziałów w stosunku do pracowników sekretariatów wydziałów sądowych są przewidziane w aktach podustawowych (zwłaszcza zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej, Dz. Urz. MS Nr 5, poz. 22, ze zm.; oraz rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, Dz. U. z 2013 r. poz. 69). Po pierwsze, znaczenie analizowanej materii wymaga regulacji ustawowej. Zarządzenia czy rozporządzenia nie mogą skutecznie wprowadzać dualizmu w zarządzaniu pracownikami sądu, skoro ustawa wyraźnie przewiduje monopol dyrektora sądu w tym zakresie i pozwala mu podejmować decyzje personalne także wbrew prezesowi sądu. W razie ewentualnego konfliktu między prezesem sądu a dyrektorem sądu (na przykład co do zasad współpracy urzędników sądowych z poszczególnymi sędziami), pracownicy musieliby się podporządkować woli dyrektora sądu. To on jest zwierzchnikiem służbowym pracowników pozaorzeczniczych sądu we wszystkich sferach przewidzianych w kodeksie pracy – a więc m.in. także w zakresie egzekwowania ich odpowiedzialności służbowej. Po drugie, wymienione

przepisy mają dosyć wąski zakres regulacji: odnoszą się wyłącznie do pracowników sekretariatów wydziałów sądowych. Nie przewidują natomiast żadnego wpływu prezesa sądu np. na obsługę techniczną sądu (np. informatyków, sprzątaczkę, pracowników powielarni, rzemieślników odpowiedzialnych za nagłośnienie, oświetlenie i wentylację sal sądowych i pokoiów sędziów).

Moim zdaniem, praktycznie całkowite pozbawienie prezesa sądu możliwości oddziaływania na administrację sądową (nie tylko księgowość czy szatniarzy, ale także pracowników sekretariatów wydziałów sądowych czy protokolantów niebędących asystentami sędziów) może mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie sądów. W skrajnych wypadkach jego rezultatem może być kontynuacja zatrudnienia (a nawet premiovania i awansowania) osób, które z punktu widzenia sędziów (reprezentowanych przez prezesa sądu) nie spełniają wymogów dotyczących wiedzy, kwalifikacji lub umiejętności albo z innych powodów (np. utraty zaufania sędziów) nie są w stanie właściwie wywiązywać się z powierzonych im obowiązków. Tymczasem rzetelna praca wszystkich pracowników sądów jest warunkiem *sine qua non* właściwego spełniania przez sądy ich funkcji orzeczniczej i podstawową gwarancją materialną należytego działania wymiaru sprawiedliwości.

Uważam, że w odniesieniu do tej kategorii pracowników sądów prezes sądu musi mieć przynajmniej jakieś minimalne (bezpośrednie lub pośrednie) instrumenty oddziaływania dyscyplinującego i motywującego – zwłaszcza, że ustawa niekonsekwentnie obciąża go obowiązkiem przeprowadzania kontroli działalności sekretariatu wydziału (por. art. 37b § 1 pkt 2 p.u.s.p.). Mogą one przybierać postać poleceń dla dyrektora sądu, który jako organ bieżącej administracji sądowej byłby odpowiedzialny za ich wykonanie (np. w zakresie nagród uznaniowych dla pracowników, preferencji wysyłania na szkolenia albo pierwszeństwa wyboru terminu urlopu).

Nie widzę równocześnie przeszkód, aby bieżące administrowanie (np. kontrolę obecności w pracy, przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków o urlop) w sprawach kadrowych pozostawić dyrektorowi sądu. Szczegółowy podział kompetencji między prezesa i dyrektora sądu powinien określić ustawodawca, zwłaszcza że możliwych jest kilka wariantów rozwiązań.

#### 5. Wynagrodzenie dyrektora sądu (pkt 9 sentencji wyroku).

Uważam, że dla efektywnego działania administracji sądowej konieczne jest przyznanie prezesom sądów wpływu na ustalenie wynagrodzeń działających w tych sądach dyrektorów. Brak tego typu mechanizmu pozbawia bowiem prezesa sądu podstawowego instrumentu wykonywania funkcji zwierzchnika służbowego wobec dyrektora sądu (por. art. 21 § 3 p.u.s.p.).

Kwestia wynagrodzeń należy do sfery administracji budżetowej, wobec czego nie widzę przeszkód, aby ogólne zasady w tym zakresie ustalał Minister Sprawiedliwości. Podejmowanie decyzji o wynagrodzeniach konkretnego dyrektora sądu powinno jednak uwzględniać opinię sędziów, którym zapewnia on warunki do pracy, reprezentowanych przez prezesa sądu.

Zaskarżona ustawa żadnego takiego mechanizmu nie przewiduje. Jedynym przejawem udziału „czynnika sędziowskiego” w ustalaniu wynagrodzenia dyrektorów sądów jest przyznanie KRS prawa do wydania opinii na temat rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, regulującego tę kwestię (por. art. 32c § 3 p.u.s.p.). Rozwiązanie to jest jednak w dużej mierze ozdobnikiem – wydawane w tym trybie opinie nie są dla Ministra wiążące, a ponadto dotyczą abstrakcyjnego aktu normatywnego, którego stosowanie w praktyce (w stosunku do konkretnych dyrektorów sądów) nadal pozostaje w wyłącznej gestii Ministra Sprawiedliwości.

Prezesi sądów otrzymali natomiast prawo do wydawania wiążących opinii o dodatkowych składnikach wynagrodzenia dyrektorów sądów na mocy art. § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie wynagrodzenia dyrektora sądu i zastępcy dyrektora sądu (Dz. U. z 2012 r. poz. 1482), które weszło w życie 1 stycznia 2013 r. Rozwiązanie to nie jest jednak – moim zdaniem – zadowalające przede wszystkim z powodów formalnych – nie zostało bowiem wpisane do ustawy, a zamieszczone w akcie wykonawczym, który może być bardzo łatwo zmieniony np. w sytuacji konfliktu między prezesem i dyrektorem sądu, popieranym przez Ministra Sprawiedliwości.

#### 6. Uwagi końcowe.

Na zakończenie chciałbym zwrócić uwagę na kontekst orzekania w niniejszej sprawie, który stanowią liczne, często kontrowersyjne i nieskoordynowane reformy sądownictwa wprowadzane odrębnymi nowelizacjami ustaw i aktów wykonawczych (por. m.in. ostatnie doniesienia o wstrzymywaniu się od orzekania sędziów przeniesionych do innych sądów w związku z likwidacją niektórych sądów rejonowych).

Nie negując oczywistej potrzeby dokonania zmian w polskim wymiarze sprawiedliwości, dostrzegam negatywne konsekwencje związane ze sposobem ich przeprowadzania. Podobne problemy można zresztą zaobserwować w innych państwach europejskich, w których także narasta napięcie między władzą wykonawczą i sądowniczą

(por. np. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 9 lutego 2012 r. w sprawie Kinsky przeciwko Czechom, skarga nr 42856/06, dotyczący m.in. prób wywierania przez Ministra Sprawiedliwości wpływu na wynik postępowania w konkretnej sprawie reprivatyzacyjnej za pomocą żądania informacji o przebiegu sprawy).

Z tego powodu uważam, że wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w niniejszej sprawie powinno być poprzedzone szczególnie wnikliwą oceną zaskarżonych przepisów i analizą możliwych dalekosiężnych skutków sformułowań zawartych w uzasadnieniu wyroku (por. ekstensywna interpretacja przez Ministra Sprawiedliwości wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29, dotyczącego likwidacji sądów). Tej refleksji w niniejszej sprawie mi zabrakło.

Z powyższych powodów uznałem, że zgłoszenie zdania odrębnego jest konieczne.

### **Zdanie odrębne**

sędzi TK Teresy Liszcz

do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do punktu 1 lit. a części I wskazanego wyżej wyroku, dotyczącego zgodności całej ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192; dalej: ustawa zmieniająca) z art. 2 w związku z art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji, oraz do pkt 6 tej części, odnoszącego się do art. 31a § 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.; dalej: p.u.s.p.).

W punkcie 1 lit. a części I wyroku Trybunał Konstytucyjny oddalił zarzut wnioskodawcy dotyczący naruszenia trybu ustawodawczego, w którym została uchwalona ustawa zmieniająca, przez przeprowadzenie pierwszego czytania jej projektu na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka zamiast na posiedzeniu Sejmu. Trybunał Konstytucyjny uznał, że jest to wyłącznie naruszenie art. 37 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32; dalej: regulamin), które nie przekłada się na naruszenie wskazanych we wniosku wzorców konstytucyjnych, w szczególności zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady legalizmu.

Nie zgadzam się ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, uważam bowiem, że zaskarżona ustawa zmieniająca została uchwalona z naruszeniem tych zasad i z tego powodu jest w całości niekonstytucyjna.

Nie podzielam również stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, że art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. jest zgodny z art. 173 Konstytucji.

### **Uzasadnienie**

1. Nie ulega wątpliwości, że pierwsze czytanie projektu zaskarżonej ustawy zmieniającej odbyło się 14 grudnia 2010 r. na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (zob. Biuletyn nr 4483/VI kad.). Oczywiście jest również, że powinno się ono odbyć – zgodnie z art. 37 ust. 2 regulaminu – na posiedzeniu Sejmu, ponieważ projekt dotyczył zmian w ustawie regulującej ustrój i właściwość władz publicznych – konkretnie władzy sądowniczej. Przed przystąpieniem komisji do merytorycznych obrad, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa oraz niektórzy posłowie podnosili kwestię naruszenia art. 37 ust. 2 regulaminu, jednakże prowadzący obrady, po konsultacji z legislatorem, uznał, że decyzja Marszałka Sejmu o skierowaniu projektu do pierwszego czytania na posiedzeniu komisji sanuje to naruszenie.

W przedstawionej sytuacji, naruszenie art. 37 ust. 2 regulaminu jest ewidentne, a przy tym dokonane przez komisję – *de facto* przez posłów reprezentujących większość sejmową – w pełni świadomie. Problem konstytucyjny w tej sprawie polega na tym, czy jest to wyłącznie naruszenie regulaminu, jak uznał Trybunał Konstytucyjny, czy też to naruszenie regulaminu oznacza jednocześnie naruszenie Konstytucji.

2. Konstytucja, jak wiadomo, reguluje procedurę ustawodawczą ogólnie. W sprawie czytań projektów ustaw art. 119 ust. 1 Konstytucji stanowi tylko: „Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach”. Nie wynika z tego postanowienia wprost, czy owe czytania powinny odbywać się na posiedzeniu Sejmu, czy też mogą być przeprowadzane na posiedzeniach komisji sejmowych.

Należy zwrócić uwagę, że nazwa „Sejm” występuje w Konstytucji, w szczególności w jej rozdziale IV zatytułowanym „Sejm i Senat”, wiele razy, w tym w kontekstach niepozwalających wątpić, co ona oznacza (np. art. 96, art. 98, art. 104 ust. 2, art. 109-112, art. 114, art. 116, art. 120). Stwarza to podstawę domniemania, że ta sama nazwa we wszystkich postanowieniach Konstytucji oznacza to samo – posłów obradujących na posiedzeniu izby, o ile z brzmienia postanowień Konstytucji nie wynika nic innego. To domniemanie dotyczy również art. 119 ust. 1 Konstytucji odnoszącego się do czytań projektów ustaw, które – co do zasady – powinny odbywać się na posiedzeniach Sejmu. Pojęcie czytania jest bowiem w prawie parlamentarnym pojęciem zastanym, oznaczającym debatę nad projektem na posiedzeniu izby (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 232). Jednakże Konstytucja, w art. 112, odsyła do uregulowania w regulaminie, uchwalonym przez sam Sejm, organizacji wewnętrznej i porządku prac Sejmu oraz trybu powoływania i działalności jego organów. To upoważnienie dotyczy w szczególności porządku prac Sejmu nad uchwalaniem ustaw i uchwał, w tym czytania projektów ustaw.

W tej ostatniej kwestii, art. 37 ust. 1 regulaminu stanowi, że pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji, przelamuje więc tym samym domniemanie wynikające z art. 119 ust. 1 Konstytucji – jak należy sądzić, ze względu na ekonomię procesu legislacyjnego i sprawność funkcjonowania Sejmu. Równocześnie jednak ust. 2 art. 37 regulaminu przesądza, że pierwsze czytanie wymienionych w nim projektów ustaw (o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów) przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu. Zwraca uwagę zbieżność tego wyliczenia z zawartym w art. 123 Konstytucji wyliczeniem ustaw, które nie mogą być uchwalone w trybie pilnym.

Nie ulega wątpliwości, że w tym postanowieniu regulaminu chodzi o projekty najważniejszych ustaw, które mogą być przedmiotem pracy Sejmu, i że w świetle tego postanowienia nie można stawiać znaku równości między pierwszym czytaniem na posiedzeniu Sejmu i na posiedzeniu komisji sejmowej, i to bynajmniej nie tylko ze względów prestiżowych. Pierwsze czytanie zawiera prezentację treści projektu wraz z uzasadnieniem wszystkim posłom, (którzy powinni mieć możliwość uczestnictwa w nim – w tym celu w czasie posiedzenia Sejmu nie powinny, co do zasady, pracować komisje sejmowe), debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy (art. 39 ust. 1 regulaminu). W czasie czytania na posiedzeniu Sejmu można zgłaszać bez ograniczeń poprawki. Tylko Sejm na posiedzeniu może odrzucić projekt w pierwszym czytaniu. Ponadto, posiedzenia Sejmu transmitowane są za pomocą mediów elektronicznych (tylko wyjątkowo dotyczy to posiedzeń komisji), co znacząco zwiększa ich odbiór społeczny i może wpływać na opinie publiczną.

W wypadku pierwszego czytania projektu ustawy na posiedzeniu komisji sejmowej, posłowie niewchodzący w skład danej komisji mogą nie móc wziąć w nim udziału lub też mieć utrudniony aktywny udział w procesie legislacyjnym, w tym w zgłaszaniu poprawek, gdyż zazwyczaj w Sejmie posiedzenia wielu komisji odbywają się równocześnie.

Wymaganie przeprowadzenia pierwszego czytania projektów, enumeratywnie wskazanych, najważniejszych ustaw, nie ma charakteru czysto formalnego, lecz należy do konstytucyjnych cech procesu ustawodawczego, których naruszenie może mieć wpływ na jego wynik, co nie znaczy, że wpływ taki musi być wykazany w wypadku konkretnej ustawy. Skądinąd nie jest to, moim zdaniem, wykonalne, gdyż nawet powtórzenie procesu legislacyjnego z przeprowadzeniem pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu nie byłoby miarodajne, jako że pozostałe okoliczności tej powtórnej procedury nigdy nie będą identyczne jak w wypadku pierwszego postępowania.

Należy zwrócić uwagę, że art. 37 ust. 3 regulaminu stanowi, iż Marszałek Sejmu może skierować do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu wszelkie inne projekty ustaw, a także projekty uchwał, jeżeli przemawiają za tym ważne względy, to jest, jak sądzę, w sytuacji gdy są one – ze względu na treść bądź specjalne okoliczności powstania – szczególnie społecznie doniosłe lub budzą zainteresowanie społeczne.

Należy zauważyć, że regulamin nie dopuszcza zmiany trybu pierwszego czytania w odwrotnym kierunku – to jest zarządzenia Marszałka Sejmu o przeprowadzeniu pierwszego czytania projektu ustawy należącej do grupy najważniejszych ustaw wymienionych w art. 37 ust. 2 regulaminu, na posiedzeniu komisji, co miało miejsce w procedurze uchwalenia zaskarżonej ustawy.

Charakterystyczne jest przy tym, że w ujęciu art. 37 regulaminu wyrażenie „posiedzenie Sejmu” odnosi się wyraźnie tylko do posiedzeń izby, od których odróżnia się posiedzenia komisji.

3. Nie mam wątpliwości co do tego, że w rozpatrywanej sprawie naruszenie postanowień regulaminu w sprawie pierwszego czytania ustawy oznacza jednocześnie naruszenie Konstytucji. Regulamin ten nie jest zwykłą uchwałą Sejmu, lecz autonomicznym aktem normatywnym tej izby, równym statusem ustawie, opartym wprost na art. 112 Konstytucji, w stosunku do której jest aktem wykonawczym. Regulacje regulaminowe dotyczące

spraw określonych w tym postanowieniu są, z woli ustrojodawcy, rozwinięciem, a niekiedy uzupełnieniem, regulacji konstytucyjnych. Mają doniosłe znaczenie dla zapewnienia jawności procedury legislacyjnej i praw posłów należących do mniejszości parlamentarnej.

Organy Sejmu mają niewątpliwie obowiązek przestrzegać regulacji, które Sejm autonomicznie, w zgodzie z Konstytucją, uchwalił. Obowiązek ten jest wyrażony wprost w art. 7 Konstytucji, stanowiącym, że organy władzy publicznej – a więc w szczególności Sejm – działają na podstawie i w granicach prawa. Naruszenie art. 37 ust. 2 regulaminu, związanego bezpośrednio z art. 119 Konstytucji, ustanawiającym zasadę trzech czytań projektu ustawy, oznacza, że Sejm, przez swoje organy – Marszałka Sejmu oraz Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka, złamał, wyrażoną bardzo stanowczo w art. 7 Konstytucji, zasadę legalizmu.

Naruszenie to wiąże się z ograniczeniem demokratyzmu procesu ustawodawczego, co oznacza, że został naruszony również art. 2 Konstytucji, wyrażający zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Tolerowanie tego rodzaju poważnych naruszeń proceduralnych podczas uchwalania ustaw oznacza, że Trybunał Konstytucyjny nie pełni należycie funkcji strażnika zasad konstytucyjnych, gdyż przyczynia się do powstania u uczestników procesu legislacyjnego przekonania, iż dotyczące go wymagania formalne są nieistotne, skoro ich naruszenie nie rodzi żadnych konsekwencji. Należy w związku z tym przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny – w wydanym w pełnym składzie wyroku z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112) – zwrócił „uwagę na konieczność zmiany istniejącej praktyki i konieczność przestrzegania obowiązującego prawa. Nagminność tego rodzaju naruszeń norm regulujących procedurę prawodawczą może w przyszłości przemawiać za przyjęciem odmiennej oceny konstytucyjnych skutków podobnych zaniechań, jeśliby się one powtarzały”.

4. Zakwestionowany przeze mnie pkt 6 części I wyroku dotyczy art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p., stanowiącego, że dyrektor sądu jest zwierzchnikiem służbowym i dokonuje czynności z zakresu prawa pracy oraz reprezentuje w tym zakresie sąd wobec jego pracowników, z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów. Z przepisu tego wynika, że zwierzchnictwu służbowemu dyrektora sądu podlegają między innymi pracownicy sekretariatów wydziałów sądu, i tylko w zakresie, w jakim ten przepis ich dotyczy, nie zgadzam się z uznaniem go przez Trybunał za zgodny z Konstytucją.

Pracownicy sekretariatów uczestniczą w działalności administracyjnej sądów, która polega na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przezeń jego podstawowego zadania, jakim jest wymierzanie sprawiedliwości (orzekanie) oraz innych zadań z zakresu ochrony prawnej (art. 8 pkt 2 p.u.s.p.). Zgodnie z art. 9a § 1 p.u.s.p., wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów w tym zakresie sprawują prezesi sądów, zaś art. 22 § 1 pkt 1 lit. a stanowi, że prezes sądu kieruje tą częścią działalności administracyjnej sądu.

Zestawienie treści powołanych przepisów wskazuje na ustanowienie swoistej podwójnej podległości pracowników sekretariatu: z jednej strony – prezesowi sądu, z drugiej – jego dyrektorowi.

Jednakże tylko jeden z tych organów sądu – dyrektor, reprezentujący w sądzie władzę wykonawczą – ma instrumenty do egzekwowania podporządkowania tych pracowników. To on bowiem dokonuje czynności nawiązania i rozwiązania stosunku pracy z nimi, decyduje o ich awansowaniu i nakłada kary porządkowe za niedopełnienie obowiązków. Natomiast prezes sądu, który ma nimi kierować (zgodnie z art. 22 § 1 pkt 1 lit. a p.u.s.p.), nie ma żadnych prawnych środków oddziaływania na nich.

Jest dla mnie oczywiste, że taka regulacja jest niezgodna z art. 173 Konstytucji.

Z tych względów czułam się zobowiązana zgłosić zdanie odrębne.

#### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Piotra Tulei

do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) składam zdanie odrębne do części I pkt 1a, 6 i 12 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12.

1. Kontrola trybu stanowienia prawa ma szczególny charakter. Nie polega na porównywaniu treści hierarchicznie zróżnicowanych norm. Polega na ustalaniu, czy podmioty uczestniczące w procedurze prawodawczej

przestrzegają reguł tej procedury. Przeprowadzenie takiej kontroli wymaga zatem ustalenia treści norm prawnych, wyznaczających wymogi zgodnego z prawem ustanowienia danego aktu normatywnego i skonfrontowania ich z dokonaną czynnością konwencjonalną (por. B. Naleziński, K. Wojtyczek, *Problematyka kompetencji prawodawczych a kontrola konstytucyjności prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1/1993, s. 51). Tym samym kontrola ta opiera się w istocie na dokonaniu pewnych ustaleń faktycznych w zakresie wyznaczonym regulami określającymi przebieg procedury prawodawczej.

Uzasadnienie tezy o szczególnym charakterze kontroli trybu prawodawczego na tym się jednak nie wyczerpuje. Należy bowiem zwrócić uwagę, że o ile w przypadku kontroli merytorycznej wzorce kontroli są rekonstruowane z przepisów wyższej rangi aniżeli przedmiot kontroli, o tyle w przypadku kontroli trybu koniecznym może się okazać odwołanie się do aktu równego bądź nawet niższego rzędu niż akt, którego ustanowienie badamy (*ibidem*, s. 48 i n.).

Analizując na tle niniejszej sprawy kompetencję Trybunału do badania trybu ustawodawczego, należy mieć na względzie brzmienie art. 42 ustawy o TK. Art. 42 posługuje się sformułowaniem „dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa”. Te „przepisy prawa” to nie tylko przepisy Konstytucji określające tryb stanowienia aktów normatywnych. Uznanie, że w art. 42 ustawy o TK mowa jest wyłącznie o przepisach Konstytucji oznaczałoby, iż Trybunał nie bada w ogóle trybu stanowienia aktów, gdy reguły określające ten tryb mieszczą się poza Konstytucją. Tymczasem specyfika norm konstytucyjnych i ich ogólny charakter wręcz wymusza doprecyzowanie trybu stanowienia aktów normatywnych na poziomie podkonstytucyjnym.

Z drugiej strony nie każde naruszenie przepisów niższego rzędu, określających tryb stanowienia aktu normatywnego, prowadzi do stwierdzenia niezgodności tego aktu z Konstytucją (np. jako złamanie jej art. 7). Takie rozwiązanie naruszałoby bowiem pewność prawa. Uchybienie w zakresie trybu stanowienia danego aktu powoduje niezgodność z Konstytucją wtedy, gdy naruszenie przepisów proceduralnych oznacza równocześnie naruszenie zasad określających konstytucyjne podstawy stanowienia prawa. W mojej ocenie zasad tych nie można jednak katalogować wąsko – ograniczać wyłącznie do przepisów proceduralnych zawartych w Konstytucji. Na gruncie ustawy zasadniczej można bowiem wyróżnić szereg zasad, które w różnym stopniu determinują proces stanowienia prawa. Są wśród nich takie zasady, które odnoszą się do trybu stanowienia wszystkich aktów normatywnych i takie, które odnoszą się tylko do wybranych. Niewątpliwie podstawowe znaczenie dla stanowienia wszystkich aktów normatywnych mają: zasada państwa prawnego i zasada legalizmu.

Z kolei w przypadku stanowienia ustaw stosunkowo łatwo zidentyfikować zasady konstytucyjne, które mają charakter szczególny i odnoszą się wyłącznie do trybu ustawodawczego.

Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że dla badania procedury ustawodawczej punktem wyjścia powinny być wyrażona w art. 4 ust. 2 Konstytucji zasada przedstawicielstwa i wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada państwa demokratycznego. Zasady te mają dla analizy procedury ustawodawczej znaczenie podstawowe, a dalsze przepisy Konstytucji określające tryb ustawodawczy stanowią ich konkretyzację. Z tej perspektywy można dostrzec, że przepisy te, w tym art. 119 Konstytucji, mają szczególne znaczenie aksjologiczne. Gwarantują one demokratyczny sposób prowadzenia debaty publicznej. Legitymizują w sposób szczególny ustawodawcę. Innymi słowy ustrojodawca dlatego w wielu przepisach Konstytucji podkreśla szczególną rangę wyłączności ustawy, bo ta jest wyrazem woli Narodu sformułowanej w specjalnej procedurze.

Dopiero tak nakreślony kontekst normatywny i uwzględnienie przedstawionych założeń aksjologicznych umożliwia dokonanie prawidłowej wykładni art. 119 ust. 1 Konstytucji.

W mojej ocenie nie jest możliwa wykładnia art. 119 ust. 1 Konstytucji przy założeniu, że nie jesteśmy w stanie ustalić na poziomie konstytucyjnym znaczenia pojęcia „pierwsze czytanie”. Jeżeli tak by było, to przepis ten nie zawierałby żadnej treści normatywnej. Samo definiowanie „pierwszego czytania” nie stanowi jednak problemu w niniejszej sprawie. Problemem jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy art. 119 ust. 1 i art. 112 Konstytucji wyznaczają w jakiś sposób treść normatywną art. 37 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: Regulamin Sejmu). Innymi słowy – czy art. 119 ust. 1 i art. 112 Konstytucji determinują, kiedy i w jakich warunkach pierwsze czytanie może odbywać się na posiedzeniu komisji, a kiedy na posiedzeniu Sejmu. Odpowiedź na pytanie o znaczenie art. 119 Konstytucji decyduje o „wadze” naruszenia art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu (które skądinąd jest w niniejszej sprawie bezsporne).

Podzielam wyrażony w niniejszym postępowaniu przez Trybunał Konstytucyjny pogląd, w myśl którego art. 119 ust. 1 Konstytucji nie powinien być odczytywany literalnie. Twierdzenie, że pierwsze czytanie projektu ustawy zawsze musi się odbywać na posiedzeniu Sejmu, byłoby sprzeczne z zasadą racjonalizacji parlamentarizmu i zasadą sprawności działania organów władzy publicznej. Dlatego konstytucyjnie dopuszczalne są pierwsze czytania na posiedzeniach komisji sejmowych.

Jeżeli jednak przyjmiemy, że art. 119 ust. 1 Konstytucji stanowi konkretyzację art. 4 ust. 2 i art. 2 Konstytucji, to konsekwentnie należy założyć, że nie jest dopuszczalne ukształtowanie Regulaminu Sejmu w taki sposób, by w każdym przypadku pierwsze czytanie mogło odbywać się na posiedzeniu komisji. Naturalnym staje się zatem pytanie o granice swobody parlamentu przy kształtowaniu reguł procedury ustawodawczej w tym zakresie. Odnosząc się do tego pytania, należy stwierdzić, że pierwsze czytanie nie może odbywać się na posiedzeniu komisji, gdy waga spraw rozstrzyganych przez ustawodawcę wymaga debaty na posiedzeniu Sejmu. Z taką sytuacją mamy np. do czynienia w przypadku uchwalania ustawy zmieniającej Konstytucję czy ustawy wyrażającej zgodę na przekazanie kompetencji organów władzy państwowej organizacji międzynarodowej w trybie art. 90 Konstytucji. W obu przywołanych przykładach pierwsze czytanie projektu ustawy musi się odbyć na posiedzeniu Sejmu, a zakaz jego przeprowadzania na posiedzeniu Komisji wynika po prostu z konstytucyjnej aksjologii.

Nie chodzi tutaj o arytmetykę i odwoływanie się do argumentacji bazującej na wykazywaniu różnic między stosunkiem głosów na posiedzeniu komisji a stosunkiem głosów na posiedzeniu Sejmu. Nie chodzi również o fachowość posłów czy inne względy techniczne (co próbowano podnosić na rozprawie). W zasadniczym stopniu nie chodzi również o wpływ, jaki ewentualne naruszenie art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu mogłoby mieć na treść uchwalonej ustawy. Chodzi przede wszystkim o to, że w sprawach ważnych, których przykłady podałem, rozstrzygać ma cały Sejm. To jest konstytucyjna reguła proceduralna gwarantująca przestrzeganie zasady przedstawicielstwa i zasady państwa demokratycznego.

Czy taką sprawą konstytucyjnie istotną jest regulowanie ustroju sądów? Na to pytanie można odpowiedzieć na dwa sposoby. Po pierwsze można zadać dalsze pytanie, czy w art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu musi znajdować się taki wymóg, by pierwsze czytanie w sprawach ustrojowych, w tym ustroju sądów, odbywało się na posiedzeniu Sejmu, czy też decyzja w tej kwestii mieści się w autonomii Sejmu. Na tak postawione pytanie nie udzielę odpowiedzi, gdyż w niniejszym postępowaniu to nie art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu jest przedmiotem kontroli Trybunału. Można jednak na tle tego przepisu postawić inne pytanie, relewantne z punktu widzenia rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, mianowicie czy ustanowienie przez Sejm reguły, o której mowa w art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu jest konkretyzacją zasady przedstawicielstwa, demokracji i art. 119 ust. 1 Konstytucji? W mojej ocenie analizowana reguła proceduralna jest taką konkretyzacją. Sejm w art. 37 ust. 2 Regulaminu rozstrzygnął ważną kwestię należącą do materii konstytucyjnej, rozstrzygnął o sposobie prowadzenia debaty publicznej przez przedstawicieli Narodu. Ze względu na wagę tej reguły, jej naruszenie powoduje niezgodność całej ustawy z Konstytucją.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że kryteria oceny trybu podane w niniejszej sprawie przez Trybunał – w świetle powstałego w tej sprawie problemu – mają charakter drugorzędny. W pierwszej kolejności należało rozważyć konstytucyjne znaczenie i wagę art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu i zawartej tam reguły stanowienia ustaw. Trybunał zaś nie dokonał prawidłowej oceny tej kwestii.

Mój sprzeciw budzi zarówno końcowa konkluzja Trybunału, w świetle której w niniejszej sprawie naruszenie Regulaminu Sejmu nie prowadzi do naruszenia Konstytucji, jak i sposób jej wywiedzenia, w szczególności poniższy fragment uzasadnienia: „treść art. 37 Regulaminu Sejmu nie jest wyznaczona przez normy konstytucyjne, a w szczególności nie da się jej wyprowadzić z art. 119 ust. 1 Konstytucji. Z samego brzmienia art. 119 ust. 1 Konstytucji nie wynika bowiem, że dopuszczalne jest przeprowadzenie czytania projektu ustawy na posiedzeniu komisji. Jeśli zaaprobuje się taką możliwość ze względu na potrzebę usprawnienia pracy Sejmu, to na podstawie wskazanego przepisu Konstytucji nie daje się ustalić, jakich projektów ustaw może to dotyczyć. Uzasadnione jest zatem odwołanie się w tym względzie do swobody regulacyjnej Sejmu, korzystającego z autonomii regulaminowej. Konsekwencją przyjęcia założenia, że naruszenie art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu pociąga za sobą naruszenie Konstytucji, byłoby to, że zmiany w omawianym przepisie Regulaminu Sejmu decydowałyby o zgodności lub niezgodności z Konstytucją trybu uchwalania ustaw. Konsekwencja taka byłaby trudna do zaakceptowania. Dodatkowo należy zauważyć, że Regulamin Sejmu był zmieniany już po wejściu w życie Konstytucji kilkadziesiąt razy; nie dotyczy to omawianego przepisu. Uzależnianie oceny zgodności trybu ustawodawczego z Konstytucją od jego zgodności z normami Regulaminu Sejmu prowadziłyby zatem do rezultatów niepewnych i zmiennych w czasie”.

Wbrew przytoczonemu fragmentowi uzasadnienia można w sposób jednoznaczny ustalić treść reguły proceduralnej oraz stwierdzić, kiedy dochodzi do jej naruszenia.

Moja niezgoda na przedstawioną argumentację wynika jednak z innych względów. Można bowiem postawić pytanie, czy naruszenie art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu i przeprowadzenie pierwszego czytania na posiedzeniu komisji, np. w przypadku ustawy o zmianie Konstytucji, ustawy budżetowej czy ustawy o przekazaniu kompetencji Państwa Polskiego, też nie powodowałyby niezgodności z Konstytucją? Jeżeli tak, to naruszenie trybu w fundamentalnych konstytucyjnych sprawach miałoby charakter *lex imperfecta*. Moim zdaniem taka konsekwencja



jest na gruncie Konstytucji nie do zaakceptowania – naruszenie art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu powoduje niekonstytucyjność kontrolowanej ustawy niezależnie od innych kryteriów wskazanych przez Trybunał.

Trybunał Konstytucyjny po raz pierwszy zetknął się z tak postawionym problemem konstytucyjnym. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że analizowany w niniejszej sprawie problem konstytucyjny właściwie legł u podstaw powstania sądownictwa konstytucyjnego. Na wagę reguł proceduralnych, określających sposób stanowienia prawa i konieczność zagwarantowania ich ochrony przez sąd konstytucyjny, zwracał uwagę jeden z twórców sądownictwa konstytucyjnego G. Jellinek – *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich* (Trybunał Konstytucyjny dla Austrii). W ocenie G. Jellinka owe reguły proceduralne miały tak istotne znaczenie, że postulował on utworzenie specjalnego sądu, który zadbałby o ich przestrzeganie i ukróciłby parlamentarne bezprawie (zob. A. Dziadzio, *Idea Trybunału Konstytucyjnego Georga Jellinka*, [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013). Szkoda, że Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie tego poglądu na temat zakotwiczenia w Konstytucji pewnych reguł proceduralnych oraz oceny ich wagi i znaczenia nie podzielił.

2. Jeśli chodzi o podniesiony przez wnioskodawcę zarzut naruszenia art. 31a § 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.; dalej: p.u.s.p.), w zakresie dotyczącym kompetencji dyrektora sądu wobec pracowników sekretariatów sądowych, to podzielam stanowisko wnioskodawcy, zgodnie z którym powierzenie dyrektorowi sądu kompetencji z zakresu prawa pracy wobec tych pracowników może w istotny sposób wpływać na wykonywanie przez nich zadań. Ponadto zgadzam się z argumentacją, że w takiej sytuacji może dochodzić do konfliktów z prezesem sądu, który stosownie do ustawy ma kierować działalnością administracyjną sądu, o której mowa w art. 8 pkt 2 p.u.s.p.

Sekretariaty wydziałów sądowych są komórkami organizacyjnymi, w których wykonywane są zadania służące zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 p.u.s.p. Tak więc działalność administracyjna pracowników sekretariatów służy wprost podstawowej działalności sądów w znaczeniu funkcjonalnym.

Z przytoczonych we wniosku przepisów p.u.s.p. wynika, że prezes sądu nie może w odniesieniu do podlegającej jego kierownictwu i kontroli działalności administracyjnej, bezpośrednio związanej ze sprawowaniem przez sąd wymiaru sprawiedliwości, wydawać pracownikom sekretariatów definitywnych i wiążących poleceń; kompetencje takie przysługują natomiast dyrektorowi sądu. Prezes sądu nie może też wydawać dyrektorowi poleceń dotyczących pracowników sekretariatu.

Powyższe spostrzeżenia wskazują na brak konsekwencji ustawodawcy, który z jednej strony statuuje kierowanie przez prezesa sądu działalnością administracyjną sądu w zakresie bezpośrednio związanym z podstawowymi funkcjami sądu, a z drugiej strony nie przyznaje temu organowi sądu niezbędnych kompetencji do wykonania tego zadania. Nie są bowiem wystarczające, obok kompetencji już wymienionych wcześniej, także dalsze kompetencje przewidziane w ustawie – a mianowicie określanie co najmniej raz w roku potrzeb sądu koniecznych dla zapewnienia warunków prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 (art. 21 § 3 p.u.s.p.), a także kompetencja dyrektora sądu do określania w porozumieniu z prezesem sądu rozmieszczenia i liczby poszczególnych stanowisk, na których są zatrudniani pracownicy sądu (art. 31a § 1 pkt 4 p.u.s.p.).

Uwaga ta jednak nie odnosi się wyłącznie do niespójności norm ustawy, ale wymaga dokonania oceny omawianych przepisów p.u.s.p. w świetle Konstytucji. Prezes sądu jest organem sądu będącego składnikiem władzy sądowniczej. Z racji swojej pozycji powinien mieć zapewniony wpływ na działalność pracowników sekretariatów wydziałów sądowych, ze względu na przedstawione wyżej znaczenie wykonywanych przez nich zadań służących bezpośrednio prawidłowemu wykonywaniu podstawowych funkcji sądu.

Pozbawienie prezesa sądu kompetencji w zakresie wpływu na działalność pracowników sekretariatów wydziałów sądowych, i powierzenie kompetencji w tym zakresie dyrektorowi sądu, oznacza naruszenie zasady odrębności i niezależności sądów, wyrażonej w art. 173 Konstytucji. Dyrektor sądu jest bowiem jedynie organem administracji sądowej. Tylko przy takim założeniu można uznać zgodność art. 21 § 1 pkt 1 p.u.s.p. Nie może być organem sądu ktoś kto nie jest sędzią. Prezesowi sądu powinno przysługiwać zwierzchnictwo służbowe wobec pracowników, którzy wykonują zadania w ramach działalności administracyjnej sądu bezpośrednio związanej z wymierzaniem sprawiedliwości i wykonywaniem zadań z zakresu ochrony prawnej.

Z powyższych względów należy stwierdzić, że art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim stosownie do tego przepisu dyrektor sądu jest zwierzchnikiem służbowym i dokonuje czynności z zakresu prawa pracy oraz reprezentuje sąd w tym zakresie wobec pracowników sekretariatów wydziałów sądowych, jest niezgodny z art. 173 Konstytucji.

3. Odnosząc się do art. 106c p.u.s.p., podzielam zastrzeżenia Krajowej Rady Sądownictwa co do tego, że przepis ten nie określa, na czym ma polegać indywidualny plan rozwoju sędziego ani nie przewiduje w sposób jednoznaczny możliwości zgłaszania przez sędziego uwag do takiego planu, co sprawia, że zakwestionowana regulacja jest niezgodna z art. 178 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

Uważam, że w ustawie powinien zostać sprecyzowany zakres i charakter indywidualnego planu rozwoju sędziego oraz w sposób wyraźny powinien zostać zaznaczony jego cel. Skoro ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie takiego instrumentu, to nie powinien poprzestać na szczątkowej regulacji, tylko dokładnie scharakteryzować jego kształt i wskazać czemu będzie on służył. Potrzeba taka jest tym większa, że, jak podnosi się w piśmiennictwie, nowelizacja, której efektem jest m.in. art. 106c p.u.s.p. „wprowadza dotychczas nieznaną system oceny pracy sędziów i planowania rozwoju zawodowego” (S. Dąbrowski, A. Łazarska, *Komentarz do art. 57(b) ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych*, Lex 152609).

Tymczasem na gruncie obecnej regulacji pewne jest jedynie to, że indywidualny plan rozwoju sędziego jest determinowany oceną pracy sędziego, o której mowa w art. 106a p.u.s.p. Z uwagi na to sprzężenie, nie jest możliwe dokonanie oceny art. 106c p.u.s.p. bez odniesienia się do treści art. 106a p.u.s.p.

Art. 106a § 1 p.u.s.p. przesądza o tym, co będzie przedmiotem oceny (efektywność pracy oraz kompetencje zawodowe sędziego w zakresie metodyki pracy i kultury urzędowania, jak również specjalizacji w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw oraz pełnieniu poszczególnych funkcji), natomiast w art. 106a § 2 p.u.s.p. ustawodawca wskazuje na kryteria tej oceny (sprawność i efektywność podejmowanych czynności i organizowania pracy przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu innych powierzonych zadań bądź funkcji; kultura urzędowania, obejmująca kulturę osobistą i kulturę organizacji pracy, oraz poszanowanie praw stron lub uczestników postępowania przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu innych powierzonych zadań bądź funkcji; sposób formułowania wypowiedzi przy wydawaniu i uzasadnianiu orzeczeń oraz procesu doskonalenia zawodowego).

W związku z przywołanymi regulacjami ustawodawca w art. 106e p.u.s.p. sformułował delegację dla Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia określającego po pierwsze – wzór arkusza oceny pracy sędziego, po drugie – wzór arkusza indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego. Jednocześnie w delegacji tej ustawodawca wskazał, czym ma się kierować Minister Sprawiedliwości przygotowując oba wzory (w pierwszym przypadku – mając na względzie konieczność sprawnego i rzetelnego dokonania oceny oraz dostosowania metodyki jej przeprowadzania do zakresu analizy pracy sędziego; w drugim – mając na uwadze konieczność uwzględniania w takim planie indywidualnych predyspozycji sędziego, a także potrzeb wymiaru sprawiedliwości w zakresie stałego podnoszenia jakości wykonywania przez sędziów powierzonych im obowiązków).

Dopiero przywołany, złożony kontekst normatywny, w jakim funkcjonuje art. 106c p.u.s.p. pozwala na prawidłową ocenę zarzutów podniesionych przez wnioskodawcę.

Przystępując do dokonania tej oceny, należy na wstępie raz jeszcze podkreślić, że indywidualny plan pracy sędziego, uregulowany w art. 106c p.u.s.p., determinowany jest sposobem i treścią dokonanej uprzednio oceny. Z kolei o kształcie tej oceny decyduje nie tylko art. 106a p.u.s.p., lecz także rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości, o którym mowa w art. 106e p.u.s.p. Moim zdaniem tak ukształtowany mechanizm sporządzania indywidualnego planu rozwoju sędziego narusza zasadę wyłączności ustawy. Bezpośrednim źródłem tego naruszenia jest art. 106e p.u.s.p. upoważniający Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia, którego treść wyznacza m.in. art. 106a p.u.s.p. dotyczący ocen. Sam art. 106a p.u.s.p. ostatecznie nie był przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu, niemniej z przytoczonych wyżej względów nie sposób abstrahować od jego treści przy ocenie art. 106c p.u.s.p. Z punktu widzenia tej oceny pierwszorzędne znaczenie ma to, że art. 106a p.u.s.p. dotyczący ocen w zasadzie upoważnia Ministra do regulowania materii mieszczącej się w zakresie przedmiotowym art. 178 ust. 1 Konstytucji – czego Trybunał nie badał – a oceny te, dokonywane względem sędziów wyznaczają treść indywidualnego rozwoju sędziego.

Podstawowy argument, który uzasadnia moim zdaniem niekonstytucyjność art. 106c p.u.s.p., wynika z naruszenia zasady wyłączności ustawy przy ukształtowaniu analizowanej regulacji. Zasada wyłączności ustawy oznacza, że uregulowanie określonych materii musi nastąpić na poziomie ustawowym. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że zakresem tej wyłączności objęte jest normowanie sytuacji prawnej jednostki oraz normowanie podstawowych elementów ustroju władzy. Zwykle wskazuje się również, że dopuszczalne jest uregulowanie pewnych kwestii w rozporządzeniach wydanych na podstawie danej ustawy, niemniej rozstrzygnięcia o charakterze podstawowym muszą być zawarte w samej ustawie (zob. P. Sarnecki red., *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2011, s. 60).

Źródłem zasady wyłączności ustawy w niniejszej sprawie jest art. 178 ust. 1 Konstytucji, wyrażający zasadę niezawisłości sędziowskiej. Przywołany wzorzec kontroli, stanowiący m.in., że „Sędziowie w sprawowaniu swego urzędu (...) podlegają (...) ustawom”, zwykle tłumaczy się przez pryzmat związania sędziego przepisami

ustawy (w tym przepisami materialnymi, proceduralnymi i organizacyjnymi) i jego obowiązku stosowania ustaw zgodnie z przyjętymi regułami wykładni. W mojej ocenie sędzia podlega ustawie również w znaczeniu ustrojowym, tzn., że wszystkie istotne elementy jego statusu powinny być określone w ustawie. Za takim spojrzeniem na zasadę wyłączności ustawy, jako zasady gwarantującej sędziowską niezawisłość, przemawia przede wszystkim geneza władzy sądowniczej, która to władza wydzieliła się z władzy wykonawczej. Jednocześnie uzasadnia je również szczegółowe ukształtowanie statusu sędziego już na płaszczyźnie Konstytucji z 1997 r. Daleko posunięta precyzja ustrojodawcy w tym zakresie wynika z przyjęcia założenia, że odpowiednie ukształtowanie pozycji prawnej sędziego na poziomie konstytucyjnym umożliwi realizację zasady niezawisłości sędziowskiej, a przez to zapewni jednostce sądową ochronę jej praw. W związku z tym w Konstytucji zagwarantowane zostały: zasada stabilizacji stanowiska sędziowskiego, wyrażająca się przez powoływanie sędziów na stałe (art. 179); nieusuwalność sędziego, z wyjątkiem konstytucyjnie wskazanych sytuacji nadzwyczajnych (art. 180 ust. 1-4); nieprzenoszalność sędziego (art. 180 ust. 2 i 5); immunitet i nietykalność sędziego (art. 181); nakaz zapewnienia sędziemu odpowiednich warunków pracy i wynagrodzenia (art. 178 ust. 2); instytucję stanu spoczynku (art. 180 ust. 3 i 4); nakaz zachowania apolityczności (art. 178 ust. 3); udział Krajowej Rady Sądownictwa w podejmowaniu najważniejszych decyzji personalnych dotyczących sędziego (art. 179 i art. 186).

Obok tak zagwarantowanej zasady niezawisłości sędziowskiej występuje jednak również zasada niezależności władzy sądowniczej. Przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego wskazują na potrzebę rozgraniczenia tych dwóch zasad. Jak podkreśla L. Garlicki, „Słusznie w orzecznictwie TK zwraca się uwagę, że «niezależność zakłada przede wszystkim oddzielenie organizacyjne i funkcjonalne sądownictwa od organów innych władz, tak aby zapewnić sądom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. Niezawisłość oznacza, że sędzia w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości podlega normie prawnej i własnemu wewnętrznemu przekonaniu» (wyrok z 14 IV 1999, K 8/99, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41, s. 254-255). Choć «obie te zasady są ze sobą ściśle związane i nakładają się na siebie» (*tamże*, s. 255), nieprzypadkowo zostały zawarte w odrębnych przepisach konstytucyjnych. Ich rozróżnienie pozwala też na zaakcentowanie zróżnicowanego stopnia ich ochrony: niezależność sądów, z natury rzeczy, musi podlegać ograniczeniom wynikającym z konieczności ich funkcjonowania w ramach całego aparatu państwowego (nigdy nie mogą one jednak prowadzić do przyznania pozostałym władzom środków wpływu czy kontroli nad orzecznictwem w konkretnych sprawach – zob. np. A. Murzynowski, *Ustrój wymiaru sprawiedliwości w przyszłej Konstytucji*, PiP 1992, z. 9, s. 4), podczas gdy niezawisłość sędziowska znacznie trudniej toleruje jakiegokolwiek ograniczenia” (L. Garlicki, uwagi do art. 178, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 6).

O ile zatem – w szczególności w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – za dopuszczalne można uznać pewne ograniczenia zasady niezależności sądów w sferze organizacyjnej (w systemie parlamentarno-gabinetowym dopuszczalne jest wprowadzenie administracyjnego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami), o tyle wkraczanie w sferę sędziowskiej niezawisłości przez akty podkonstytucyjne jest dopuszczalne tylko wyjątkowo.

Stąd też, ilekroć chodzi o zagwarantowanie sędziowskiej niezawisłości, a więc wkraczanie w sferę wymierzania sprawiedliwości, zasada wyłączności ustawy powinna odgrywać pierwszorzędną rolę. Zasadę tę jako gwarancję niezawisłości sędziowskiej należy interpretować restrykcyjnie. Jednocześnie należy zaakcentować, że z perspektywy zasady wyłączności ustawy zasada niezawisłości sędziowskiej ma niezwykle szeroki zakres przedmiotowy. Jej rola nie sprowadza się jedynie do tego, by czynności orzecznicze, które sędzia podejmuje, zostały uregulowane w drodze ustawowej. W mojej ocenie, ustawodawca powinien tak kształtować system prawny, żeby władza wykonawcza, w tym Minister Sprawiedliwości, nie mogła wkraczać w szeroko pojmowane czynności sędziego związane z orzecznictwem ani w sposób faktyczny, ani przez wydawanie indywidualnych aktów prawnych, ani przez wydawanie aktów normatywnych.

Innymi słowy obowiązkiem ustawodawcy jest takie uregulowanie sytuacji prawnej sędziego, by wykluczyć możliwość wkraczania we wszystkich tych trzech sferach w sędziowską niezawisłość.

W mojej ocenie, kształtując treść art. 106c p.u.s.p. ustawodawca obowiązku tego nie dochował. Z perspektywy statusu prawnego sędziego na gruncie kwestionowanego przepisu mamy do czynienia z sytuacją, w której nakłada się na niego obowiązek poddania ocenie z art. 106a p.u.s.p., a następnie na kanwie tej oceny obliguje się sędziego do uczestniczenia w opracowaniu i realizacji własnego indywidualnego planu rozwoju zawodowego (art. 106d § 2 p.u.s.p.). Jednocześnie abstrahuje się zupełnie od faktu, że na kształt oceny wpływa również treść rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości wydanego w oparciu o art. 106e p.u.s.p. O skali tego wpływu świadczyć może chociażby fakt, że w nieobowiązującym już rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie oceny pracy i opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego (Dz. U. poz. 1455), organ władzy wykonawczej przesądził, że wśród kryteriów oceny pracy sędziego powinna się znaleźć

„umiejętność posługiwania się jasną, logiczną argumentacją” czy „jednoznaczność i czytelność formułowanych orzeczeń i ich uzasadnień” i umieścił te kryteria w zaproponowanym wzorze arkusza pracy sędziego. Takie uszczegóławianie ustawowych kryteriów oceny pracy sędziego, dokonywane przez organ władzy wykonawczej, jest niedopuszczalne i godzi w zasadę wyłączności ustawy jako gwarancji sędziowskiej niezawisłości. Oceny tej nie zmienia wprowadzenie przez ustawodawcę art. 106a § 3 p.u.s.p., zgodnie z którym „Zakres oceny pracy sędziego nie może wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli”. Regulacja ta, bez wprowadzenia stosownych gwarancji niezawisłości stanowi jedynie ustawowe *superfluum*.

Nie sposób twierdzić, że „nie może być sędzią bezstronnym sędzia zawisły, a więc taki, który podlega lub podlegać może naciskom innych osób, organizacji lub władz” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3, s. 40), przyzwalając jednocześnie na to, by kryteria oceny pracy sędziego *de facto* kształtowała egzekutywa, a następnie rozliczano sędziego ze spełnienia tych kryteriów. Nie sposób również wymagać od sędziego, by tak „precyzowane” kryteria ustawowe były w dalszej kolejności podstawą do tworzenia jego indywidualnego planu rozwoju. Ponadto należy zauważyć, że plan ten w zamyśle ustawodawcy odgrywa rolę przy ubieganiu się przez sędziego o awans, na co wskazuje brzmienie art. 57b ust. 6 p.u.s.p. („Do oceny kwalifikacji kandydata, o którym mowa w § 1, dołącza się oceny pracy oraz indywidualne plany rozwoju zawodowego sędziego, o których mowa w art. 106c (...).”). Ustawodawca nie wskazuje jednak w sposób jednoznaczny, jakie znaczenie ma przy ubieganiu się o awans ów plan rozwoju.

Co więcej, sekwencja § 2, 3 i 4 art. 106c p.u.s.p. rodzi wątpliwości interpretacyjne co do tego, w którym momencie sędzia zgłasza uwagi, o których mowa w tym przepisie i czy uwagi te dotyczą tylko oceny, czy indywidualnego planu. Wątpliwości te oraz ranga regulowanej materii wskazują, że przepis ten narusza zasadę poprawnej legislacji, o której mowa w art. 2 Konstytucji.

Na koniec warto podkreślić, że niniejsza sprawa po raz kolejny ujawniła, iż pod rządami obecnie obowiązującej Konstytucji, nadal występują trudności z rozgraniczeniem sfery wymierzania sprawiedliwości i sfery administrowania sądami. Wystarczy przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 (OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3), gdzie Trybunał dostrzegł rażący problem związany z możliwością sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sędziów, którzy pełnią funkcje urzędnicze w Ministerstwie Sprawiedliwości, w tym funkcje związane z nadzorem nad sądami. W ocenie Trybunału sytuacja, w której delegowany do Ministerstwa sędzia wchodzi w skład służby nadzoru i za jego pośrednictwem Minister sprawuje nadzór nad działalnością administracyjną sądów, narusza konstytucyjne standardy związane z zagwarantowaniem niezawisłości sędziowskiej. W związku z powyższym problem, jak ten nadzór ma być rozdzielony, nie jest jedynie abstrakcyjnym problemem. Z tego względu ustawodawca wprowadzając nową instytucję, bardzo wrażliwą z punktu widzenia art. 178 ust. 1 Konstytucji, powinien dochować szczególnej staranności w przestrzeganiu zasady wyłączności ustawy. W mojej ocenie staranności takiej nie dochowano.

#### **Zdanie odrębne**

sędzi TK Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do punktu 1 lit. a części I wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r. w sprawie o sygn. K 31/12.

Orzekając, że w procesie tworzenia ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192; dalej: ustawa zmieniająca) nie doszło do naruszenia trybu ustawodawczego, a zatem – inaczej niż utrzymywał wnioskodawca – nie doszło do naruszenia art. 2 w związku z art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny oparł się na dwóch тезach, z którymi się nie zgadzam.

Po pierwsze, w rozważanej sprawie Trybunał przyjął, że naruszono wprawdzie regulamin Sejmu (uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. z 2012 r. poz. 32; dalej: regulamin Sejmu), bo pierwsze czytanie projektu ustawy zmieniającej odbyło się na posiedzeniu komisji, a nie na posiedzeniu Sejmu, a mimo to uznał, iż nie nastąpiło naruszenie ustawy zasadniczej. Nie podzielam tej konkluzji oraz argumentacji, która ma przemawiać na jej rzecz.

Po drugie, Trybunał przyjął, że o niekonstytucyjności trybu uchwalenia ustawy przesądza, a co najmniej współdecyduje to, czy i w jakim stopniu naruszenie przepisów wyznaczających proces ustawodawczy wpływa

na dalszy bieg tego procesu oraz jego rezultat, tj. na treść i walory formalne ustawy. W rozważanej sprawie Trybunał zajął stanowisko, że naruszenie regulaminu Sejmu nie wpłynęło negatywnie „na dalszy bieg prac legislacyjnych i ich rezultat” (s. 47), przeto nie było tak istotne, by uznać je za przesądzające o niekonstytucyjności trybu uchwalenia ustawy.

1. Nie jest przedmiotem sporu, że w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego leży badanie zarówno „dojścia aktu normatywnego do skutku” (czynności prawodawczej) jak i aktu normatywnego jako rezultatu czynności prawodawczej. W tym pierwszym wymienionym przypadku kontrola ma cechy swoiste. Kontroluje się bowiem nie dwie normy (ewentualnie zbiory norm) o różnej pozycji hierarchicznej, lecz czynność (akt tworzący prawo) z regułami, które wyznaczają sposób dokonywania czynności danego rodzaju. Wzorcem są tu zatem zawarte w przepisach proceduralnych reguły dokonywania aktów danego rodzaju, a obiektem kontroli – określona ta, a nie inna czynność prawodawcza. Relacja zgodności albo niezgodności występuje przeto między obiektami różnego rodzaju, do których nie odnosi się relacja hierarchiczna jako łącząca normy czy akty normatywne.

Reguły dokonywania czynności prawodawczych mogą mieć różne pochodzenie, w szczególności mogą być ustanowione przez prawodawcę w przepisach prawnych, choć mogą być też ukształtowane zwyczajowo. Te, które tworzy prawodawca, bywają zawarte w różnych hierarchicznie aktach normatywnych. Jeśli chodzi o reguły wyznaczające proces ustawodawczy, aktami tymi w Polsce są Konstytucja, regulaminy Sejmu i Senatu oraz ustawy (np. przewidująca w określonych przypadkach obowiązki opiniowania czy konsultowania projektu ustawy, normująca tryb postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej obywateli).

Pierwsze pytanie, na które przychodzi odpowiedzieć, brzmi: Czy wzorcem kontroli czynności uchwalenia ustawy mogą być jedynie reguły zawarte w Konstytucji, jako akcie hierarchicznie wyższym, czy też mogą być nimi także reguły zawarte w regulaminie izby oraz w ustawach? W przypadku ustawy byłyby one bowiem zawarte w akcie równorzędnym hierarchicznie, a w przypadku regulaminu w akcie, którego hierarchiczna relacja wobec ustawy jest w nauce prawa konstytucyjnego sporna.

Odpowiadając na to pytanie, stwierdzam, że wzorcem kontroli czynności prawodawczej nie muszą być reguły ustanowione aktami hierarchicznie wyższymi od aktu, którego tworzenie poddano kontroli. Wzorcem kontroli procesu ustawodawczego nie muszą więc być jedynie reguły wyznaczające ten akt, a zawarte w Konstytucji. Decyduje o tym natura owych reguł jako wyznaczających czynności prawodawcze, a nie ranga aktu, mocą którego zostały ustanowione. Dlatego regulamin Sejmu jest wzorcem kontroli wymaganej Konstytucją procedury ustawodawczej, tak jak wzorcem kontroli czynności zawarcia i ratyfikacji umowy międzynarodowej, która może mieć pierwszeństwo przed ustawą, jest ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443, ze zm.), a kontroli aktu zmiany konstytucji – reguły zawarte w tej konstytucji. Spełniają bowiem owe reguły szczególną rolę – kształtują ustrój tworzenia prawa i w tym sensie są „wyższe” niż prawo (akty normatywne) według nich tworzone.

Takiemu pogładowi daje wyraz przyjęte przez Konstytucję zastane pojęcie ustawy jako aktu parlamentu uchwalonego w szczególnej procedurze, zwanej ustawodawczą, której zasadnicze elementy określa sama Konstytucja. Pojęcie to nie zawiera wymagania, by procedura ustawodawcza była wyczerpująco uregulowana Konstytucją, ani zastrzeżenia, aktem jakiej rangi ma być ona unormowana. Mogłaby być – w skrajnym przypadku – wyznaczona przez normy prawa zwyczajowego lub konstytucyjne zwyczaje. Przy czym rozdział materii, jaką jest procedura ustawodawcza, między ustawę zasadniczą a regulamin Sejmu jest utrwalony tradycją, a od „głębokości” regulacji konstytucyjnej zależy, jaki zakres swobody pozostawia ona regulaminowi.

Regulamin Sejmu jest szczególnym aktem normatywnym uchwalanym przez izbę w formie uchwały (co daje wyraz idei autonomii parlamentu, znajdującej wyraźne umocowanie w art. 112 Konstytucji) oraz normującym w zgodzie z ustawą zasadniczą organizację i sposób jej funkcjonowania. Przy czym owa zgodność z Konstytucją wyrażać ma się nie tylko w tym, iżby regulamin nie zawierał norm z nią sprzecznych, lecz by jego unormowania w sposób możliwie najpełniejszy służyły realizacji zasad i wartości konstytucyjnych.

Choć Konstytucja wskazała wprost szereg zagadnień z zakresu procesu ustawodawczego, które mają być normowane ustawą, to trzonem regulacji tego procesu pozostaje ona sama i regulamin Sejmu. Konstytucyjna regulacja procesu ustawodawczego ma jednak charakter niepełny, a postanowienia regulaminowe dotyczące tej materii mają w stosunku do unormowań konstytucyjnych charakter merytorycznie komplementarny, co nie przeczy tezie, że regulacja konstytucyjna pełni względem regulaminowej funkcję gwarancyjną.

2. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie dostrzega doniosłość regulaminowej regulacji procesu ustawodawczego i to, że postanowienia regulaminu mogą być wzorcem kontroli tego procesu. Wymaga jednak,

aby były one „zakotwiczone” w Konstytucji. O tym, że w rozważanym przypadku owo „zakotwiczenie” jest szczególnie silne, świadczą poniższe argumenty.

Po pierwsze, o czym była mowa, mocą przyjętego przez Konstytucję pojęcia ustawy jest ona aktem normatywnym uchwalanym w specjalnej procedurze, która – co wymaga podkreślenia – jest określana w niej samej oraz m.in. w regulaminie Sejmu. Regulamin ten bowiem, zgodnie z art. 112 ustawy zasadniczej, ma regulować m.in. porządek prac Sejmu, tzn. sposób realizacji kompetencji Sejmu, w tym także kompetencji prawodawczych.

Po drugie, Konstytucja w art. 119 ust. 1 przewiduje wprost, że „Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach”, co oznacza, że wszystkie postanowienia, jakie znajdą wyraz w ustawie, muszą być poddane procedurze trzech czytań. O tym, jak przebiegają „czytania ustawy”, na czym polegają te wydzielone etapy procedury ustawodawczej, rozstrzyga Sejm w swoim regulaminie. Postanowienia regulaminu mają w tym przypadku charakter wykonawczy w stosunku do konstytucyjnej zasady rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach. Dodać należy, że „czytanie ustawy” jest czynnością konwencjonalną, a zatem także dokonywaną według określonych reguł. Gdyby nie zostały one wskazane w regulaminie (lub gdyby nie wykształciły się zwyczajowo), Konstytucja obarczona byłaby w tym zakresie luką konstrukcyjną (tetyczną). Art. 37 regulaminu Sejmu jest więc koniecznym uzupełnieniem art. 119 ustawy zasadniczej, przy czym koniecznym ze względu na treść Konstytucji. Nie można bowiem przyjąć, że racjonalny ustawodawca formułuje konstytucyjną zasadę trzech czytań, a jednocześnie nie zobowiązuje do ustalenia, w jakiej formie mają one być przeprowadzane (lub nie odsyła do zwyczajowo ukształtowanego pojęcia czytania ustawy). Proceduralne reguły rozpatrywania ustawy w trzech czytaniach należy zatem odtwarzać z art. 119 Konstytucji oraz z odpowiednich przepisów regulaminu Sejmu.

Po trzecie, Konstytucja nie normując wyczerpująco „zakotwiczonych” w niej reguł procedury ustawodawczej i upoważniając, a nawet zobowiązując do ich unormowania regulaminem i ustawami traktuje owe reguły jako „własne”, wiążące podmioty uczestniczące w procesie ustawodawczym mocą Konstytucji, a nie mocą aktów, w których są zawarte. I to właśnie legitymuje Trybunał, by reguły te uczynić kryteriami kontroli działań demokratycznie wyłonionego parlamentu, któremu powierzono władzę stanowienia ustaw.

Po czwarte, należy też zwrócić uwagę na art. 42 ustawy o TK, zgodnie z którym orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego **przepisami prawa** (a więc nie tylko przepisami Konstytucji – SWJ) do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy.

Argument z treści tego przepisu przywołuję jedynie jako dodatkowy. Przytoczony przepis, jako przepis ustawy, nie może bowiem przesądzać o kontrolnej kompetencji Trybunału, w tym decydować, jakie przepisy mają być wzorcem kontroli konstytucyjności aktu tworzącego prawo. Może natomiast – i uważam, że to właśnie czyni – dawać wyraz ugruntowanemu w prawoznawstwie pogładowi, że po pierwsze, reguły dokonywania czynności konwencjonalnych mogą być i zazwyczaj są zawarte w aktach normatywnych różnej rangi, a po drugie, że ranga prawna tych aktów nie przesądza o tym, czy mogą być, czy nie mogą być, wzorcem kontroli sprawowanej przez TK.

3. Jest oczywiste, że czynność tak złożona jak czynność ustawodawcza, składa się z wielu następujących po sobie czynności prostszych (jak np. wykonanie inicjatywy ustawodawczej, rozpatrzenie projektu ustawy przez Sejm i jego uchwalenie, zgłoszenie poprawek przez Senat, podpisanie ustawy przez Prezydenta, ogłoszenie ustawy) i jest wyznaczana przez wiele reguł. Podstawowe więc i najtrudniejsze pytanie brzmi: Czy aby akt ustanowienia ustawy doszedł do skutku, konieczne jest dokonanie go zgodnie ze wszystkimi regułami przewidzianymi w różnych przepisach czy wystarczy respektowanie wybranych reguł, a jeśli wybranych, to których? Na pierwszą część tego pytania odpowiada się w nauce prawa i orzecznictwie jednoznacznie – nie wszystkie spośród reguł wskazujących sposób dokonania czynności ustanowienia ustawy mają tę samą doniosłość. Zatem naruszenie niektórych z nich powoduje wprawdzie wadliwość czynności, ale nie sprawia, że czynność nie doszła do skutku. Które reguły należą do pierwszej grupy, a które do drugiej, jest jednak wysoce sporne. Jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie nie znajdujemy w nauce prawa. Częściowej odpowiedzi udziela orzecznictwo Trybunału, ale – zgodnie z wyznaczoną Trybunałowi rolą – udziela jej tylko wtedy, gdy rozstrzyga konkretną sprawę, a więc wypowiada się co do statusu tej, a nie innej reguły. I przed takim właśnie zadaniem stanął Trybunał w sprawie zakończonej wyrokiem, do którego składam zdanie odrębne. Musiał rozstrzygnąć, czy konstytucyjne wymaganie rozpatrzenia projektu ustawy w trzech czytaniach, z których każde (a więc także pierwsze) ma być przeprowadzone zgodnie z regulaminem Sejmu, jest, czy nie jest, wymaganiem przesądzającym o dojściu ustawy do skutku.

Podejmując decyzję w tej sprawie – wobec braku wypracowanego wzorca rozstrzygnięcia – trzeba kierować się określonymi kryteriami – przede wszystkim zasadami i wartościami konstytucyjnymi oraz rolą procedury w procesie ustawodawczym. Z omówionych już względów, kryterium takim nie jest sama tylko ranga aktu normatywnego, w którym zawarta jest dana reguła, choć za uzasadnione uważam twierdzenie, że reguły o szczególnej

doniosłości, decydujące o prawidłowym dokonaniu danej czynności (można je nazwać gwarancyjnymi), zawierane są właśnie w aktach wyższej rangi. W przypadku procesu ustawodawczego byłyby to zapewne wszystkie reguły zawarte w Konstytucji, ale niekoniecznie tylko te.

Reguła nakazująca przeprowadzenie pierwszego czytania określonych projektów ustaw na posiedzeniu Sejmu to – jak zaznaczyłam – reguła współwyznaczająca czynność ustawodawczą mocą samej Konstytucji (z „woli” ustrojodawcy). O zaliczeniu jej do reguł, których dochowanie przesądza o prawidłowym dokonaniu czynności ustawodawczej, decyduje szereg argumentów.

Trzeba najpierw zwrócić uwagę na rolę procedury we współczesnym procesie ustawodawczym demokratycznego państwa. Wyznacza ona „stałe reguły gry” w procesie tworzenia prawa: wskazuje podmioty biorące udział w dyskursie prawodawczym i ustala zasady tego dyskursu. Nie mając zdolności przesądzenia o tym, co słuszne, wyznacza jednak (a co najmniej powinna to czynić) sposoby dochodzenia do słusznych rozwiązań. Jednym z jej podstawowych zadań jest zatem co najmniej minimalizowanie ryzyka podejmowania rozstrzygnięć merytorycznie nietrafnych i nieznajdujących dostatecznie silnego uzasadnienia w konstytucyjnej aksjologii. Procedura powinna też ograniczać koszty tego procesu, służąc zarazem sprawności rozstrzygnięć legislacyjnych. Ma ona jednak do spełnienia także inne funkcje. Procedura legitymizuje rezultat działań prawodawczych, zwłaszcza w społeczeństwach pluralistycznych i reprezentujących je parlamentach, w których w toku debaty parlamentarnej powinno dojść do wyrażenia różnych interesów, wartości i punktów widzenia. Legitymizacja ta jest szczególnie doniosła w państwie zakładającym tzw. demokrację uczestniczącą, której elementem jest uwzględnianie rozwiązań negocjacyjnych. W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę na doniosłość tych etapów prac parlamentarnych nad ustawą, które poprzedzają formalny akt przyjęcia ustawy w formie głosowania. Na tych bowiem etapach, a nie w akcie głosowania, możliwy jest aktywny udział w procesie prawodawczym wszystkich sił parlamentarnych. Stąd waga tych właśnie etapów prac dla demokratyzacji tworzenia prawa i niebezpieczeństwo, że ich lekceważenie doprowadzi do pogwałcenia praw mniejszości parlamentarnych.

Kolejnym argumentem przekonującym o doniosłości reguły wyznaczającej trzy czytania projektu ustawy jest to, że reguła ta ma umocowanie konstytucyjne. Mimo że instytucja „czytań” ustawy jest tradycyjną instytucją procesu ustawodawczego i prawa parlamentarnego, to polski ustrojodawca zdecydował się dać jej bezpośrednio wyraz w art. 119 ust. 1 ustawy zasadniczej. Uczyniono to w polskiej konstytucji po raz pierwszy, co świadczy, że rozpatrywanie ustawy w trzech czytaniach uznano za szczególnie doniosłe, a przytoczony przepis za gwarancyjny w warunkach demokracji ciągle jeszcze wymagającej wspomagania i w warunkach kształtowania się nie bez trudu nowej kultury politycznej. W razie więc wątpliwości co do statusu reguły określającej sposób realizowania „czytań” projektu ustawy należy je rozstrzygać zgodnie z wyraźnie wyartykułowaną intencją twórcy Konstytucji.

Argument ten zostaje wzmocniony, jeżeli zwrócić uwagę na szczególną rolę pierwszego czytania projektu ustawy. Zgodnie z art. 39 ust. 1 regulaminu Sejmu obejmuje ono uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu, pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy. Odbycie takiej debaty na posiedzeniu Sejmu, gdy jest ona zwyczajowo wzbogacana o zaprezentowanie stanowisk w sprawie projektu przez kluby poselskie, służy jawności postępowania legislacyjnego, i umożliwia społeczeństwu zapoznanie się z projektem.

„Czytanie ustawy” jako pojęcie zastane jest debatą nad jej projektem przeprowadzaną na posiedzeniu Sejmu. To, że regulamin Sejmu modyfikuje to pojęcie, przewidując, iż pierwsze czytanie może się odbyć na posiedzeniu Sejmu lub posiedzeniu komisji, jest istotnym ustępstwem na rzecz pragmatycznego procedowania (przez Trybunał nie rozważanym). Skoro jednak w regulaminie Sejmu zastrzeżono, że pierwsze czytanie projektów ustaw wskazanych w jego art. 37 ust. 2 ma się odbyć na posiedzeniu Sejmu, to znaczy, że pragmatyzm nie ma w tego rodzaju przypadkach pierwszeństwa przed demokratyzmem i jawnością postępowania. To zaś, że w razie odbywania pierwszego czytania na posiedzeniu komisji regulamin Sejmu przewiduje zawiadomienie o tym posiedzeniu wszystkich posłów oraz umożliwia im wzięcie w nim udziału, świadczy jedynie o tym, że pragmatyzm regulaminu jest w tym przypadku łądzony zastępczymi mechanizmami demokratycznymi.

4. Ustalając status reguły wymagającej, by pierwsze czytanie projektu ustawy w sprawach, o których mowa w art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu, odbywało się na posiedzeniu Sejmu, i określając konsekwencje jej naruszenia, Trybunał odwołał się do kryterium wpływu tego naruszenia na tok prac ustawodawczych i ich rezultat. Przyjął, że respektowanie owej reguły nie jest warunkiem koniecznym, by akt uchwalenia ustawy doszedł do skutku. Jej naruszenie, zdaniem Trybunału, może, ale nie musi, wpłynąć na niekonstytucyjność trybu uchwalenia ustawy. Nie zgadzam się ze stosowaniem takiego kryterium.

Możliwe są dwie interpretacje tego kryterium. Zgodnie z pierwszą, dokonując kontroli konstytucyjności trybu ustawodawczego, trzeba ustalić, czy naruszenie reguły proceduralnej faktycznie **wpłynęło** na kolejne etapy

prac ustawodawczych lub uchwaloną ustawę. Według drugiej – trzeba wykazać, że naruszenie danej reguły **mogło mieć wpływ** na proces ustawodawczy lub jego rezultat, a to znaczy – uwzględniając znaczenie słowa „może” – że trzeba wskazać czynniki, które w danym przypadku uniemożliwiłyby taki wpływ. Kryterium przyjęte przez Trybunał jest więc wieloznaczne, wysoce ocenne i daje mu znaczny zakres swobody decyzyjnej. Jest to przy tym kryterium nieoperatywne, którego zastosowanie nie prowadzi do wyniku przewidywalnego i pewnego w sprawie o takiej doniosłości, jak odpowiedź na pytanie, czy ustawa została uchwalona prawidłowo. Nie gwarantuje więc pewności prawa.

Trzeba dodać, że ocenianie skutków naruszenia procedury ustawodawczej przez pryzmat wpływu tego naruszenia na rezultat czynności prawodawczej przenosi ciężar kontroli z procedury na kontrolę samej ustawy. Zaciera więc różnicę między kontrolą czynności prawodawczej a kontrolą jej rezultatu i tym samym podważa rolę procedury w tworzeniu prawa.

5. Zawarta w omawianym wyroku wypowiedź Trybunału w sprawie pierwszego czytania projektu ustawy jest z wielu względów bardzo ważna. Trybunał sformułował bowiem, a następnie zastosował, nową regułę wyznaczającą proces ustawodawczy. Reguła ta jest, moim zdaniem, zbyt liberalna, ponieważ nie wymaga przeprowadzania pierwszego czytania zgodnie z postanowieniami regulaminu Sejmu pod rygorem niedojścia ustawy do skutku, a jednocześnie jest niejasna. Przyjmując ją, Trybunał pozostawił sobie znaczny zakres swobody oceny konsekwencji naruszenia procedury pierwszego czytania, a parlamentowi przekazał sygnał, że możliwe jest nierespektowanie reguł procedury ustawodawczej.

#### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Andrzeja Wróbla  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) składam zdanie odrębne do części I pkt 2, 3, 4, 5 i 6 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12.

Powyższym wyrokiem Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, że:

1) Art. 9 oraz art. 9a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427 i 662; dalej: p.u.s.p.) są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

2) Art. 21 § 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wydawania przez prezesa sądu poleceń dyrektorowi sądu dotyczących kompetencji określonych w art. 31a § 1 pkt 1 i 3 tej ustawy, jest zgodny art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

3) Art. 22 § 1 p.u.s.p. w zakresie, w jakim wyłącza z kompetencji prezesa sądu do kierowania sądem i reprezentowania sądu na zewnątrz sprawy należące do zakresu działania dyrektora sądu, jest zgodny z art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

4) Art. 31a § 1 pkt 1 p.u.s.p. jest zgodny z art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

5) Art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. jest zgodny z art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

#### **Uzasadnienie:**

Nie podzielam stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, że kwestionowane przepisy art. 9 i art. 9a p.u.s.p. są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Stanowisko to jest bowiem oparte na zrekonstruowaniu normy zawartej w art. 173 Konstytucji nieodpowiednio do jej celu, funkcji i znaczenia, a w rezultacie na nietrafnym określeniu relacji merytorycznych i formalnych tego przepisu z art. 10 Konstytucji. Ponadto Trybunał Konstytucyjny, uzasadniając domniemaną zgodność kwestionowanych przepisów z Konstytucją, dokonał arbitralnego, bo niemającego oparcia w Konstytucji, rozróżnienia między władzą sądowniczą w znaczeniu funkcjonalnym i władzą sądowniczą w znaczeniu organizacyjnym (podmiotowym). Wreszcie Trybunał nadał konstytucyjną rangę instytucjom prawa ustawowego, takim jak po pierwsze – „działalność administracyjna sądów”, po drugie – „nadzór



administracyjny nad działalnością sądów”, gdy tymczasem Konstytucja nie zezwala sądom powszechnym na wykonywanie tego rodzaju działalności czy funkcji, stanowiąc w art. 177, że sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości, ani nie upoważnia do sprawowania nadzoru nad taką działalnością.

Stwierdzając zgodność przepisów art. 21 § 3, art. 22 § 1 i art. 31a § 1 pkt 1 i 3 p.u.s.p. z Konstytucją, Trybunał z kolei zaakceptował nasuwające poważne wątpliwości konstytucyjne rozwiązanie ustrojowe, polegające po pierwsze – na uznaniu za organ sądu – dyrektora sądu, po drugie – na wyposażeniu dyrektora sądu w wiele kompetencji różnej natury i charakteru, w tym kompetencję w zakresie kierowania działalnością administracyjną sądu.

Uważam, że art. 9 i art. 9a p.u.s.p. są niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, ponieważ, po pierwsze – uznają one, że sądy powszechne „prowadzą działalność administracyjną”, po drugie – legalizują nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, po trzecie – dokonują arbitralnego rozróżnienia między nadzorem wewnętrznym i zewnętrznym, po czwarte – powierzają Ministrowi Sprawiedliwości nadzór nad działalnością administracyjną sądów, przez co naruszają gwarantowaną powyższymi przepisami Konstytucji fundamentalną zasadę ustrojową, zgodnie z którą sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz.

Uznanie przez TK konstytucyjności „administracyjnej działalności sądów powszechnych” jest niekongruentne z treścią art. 175 i art. 177 Konstytucji, zgodnie z którymi sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości. Wprawdzie samo pojęcie „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” jest przedmiotem sporów, to jednak na tle tych przepisów Konstytucji nie budzi wątpliwości, że sądy nie tylko mają wyłączne kompetencje w dziedzinie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, ale także powierzenie im wykonywania innych kompetencji, wymaga jednoznacznej podstawy konstytucyjnej. W związku z tym trzeba podkreślić, że czynności i działania, wymienione w art. 8 p.u.s.p., które definiuje się jako należące do działalności administracyjnej sądów, są niewątpliwie w pewien sposób powiązane (funkcjonalnie lub merytorycznie) ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, jak te wymienione w pkt 1, albo należą do wymiaru sprawiedliwości, jak te wymienione w pkt 2. Nie ma zatem dostatecznie ważkich powodów natury konstytucyjnej, aby te działania i czynności *a priori* wyłączać z zakresu sprawowania przez sądy wymiaru sprawiedliwości i kwalifikować jako działalność administracyjną, nadając przez to pojęciu „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” zdecydowanie zbyt wąski zakres, redukując je praktycznie do czynności orzekania i pozostawiając poza nim czynności, które niewątpliwie mieszczą się w tym konstytucyjnym pojęciu, takie jak na przykład „czynności wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych”.

Trybunał Konstytucyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę przychylił się do takiego wąskiego rozumienia wymiaru sprawiedliwości i zbudowanej na nim koncepcji działalności administracyjnej sądów, dzieląc w istocie stanowisko TK przedstawione szeroko w uzasadnieniu wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 (OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3). Więcej, Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko TK, w którym rozróżniono pojęcie administracji sądowej w znaczeniu wąskim i szerokim. Mianowicie stwierdził, że „na administrację sądową w znaczeniu wąskim składa się bezpośrednie dysponowanie środkami rzeczowymi i sprawami osobowymi sądu w zakresie, jaki jest konieczny do zapewnienia właściwego i ciągłego funkcjonowania sądu (między innymi czynności i decyzje związane z finansami sądu, księgowością, biurem podawczym, czynnościami sekretariatów, wyposażeniem sądów). Czynności administracyjne *sensu stricto* obejmują także pewien zakres spraw dotyczących spraw osobowych zarówno sędziów, jak i urzędników sądowych, czynności porządkowe wykonywane w trakcie sądenia lub bezpośrednio związane z orzekaniem (np. wydawanie odpisów, zaświadczeń)”. Natomiast przez administrację sądową w znaczeniu szerokim Trybunał Konstytucyjny rozumie „działalność administrowania (administrowanie) oraz nadzór administracyjny (służbowy) wynikający z podległości służbowej, polegający na kontrolowaniu należytego biegu urzędowania, sprawdzaniu stosowania zarządzeń i instrukcji przez organy administracji sądowej, czuwaniu nad przestrzeganiem obowiązków przez sędziów i innych pracowników sądu oraz na analizie orzecznictwa sądowego”. W mojej ocenie, zdecydowana większość wymienionych wyżej czynności albo mieści się w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przez sądy, albo jest z nimi ściśle związana. Szczególnie rażące jest zaliczanie do administracji sądowej, a przez to wyłączenie z zakresu pojęcia wymiaru sprawiedliwości, czynności mieszczących się w pojęciu administracji w znaczeniu szerokim, a także czynności dotyczących spraw osobowych zarówno sędziów, jak i urzędników sądowych, czynności porządkowych wykonywanych w trakcie sądenia lub bezpośrednio związanych z orzekaniem (np. wydawanie odpisów, zaświadczeń).

Biorąc pod uwagę wskazane przepisy Konstytucji, uważam, że sądy jako organy wymiaru sprawiedliwości nie tylko nie prowadzą działalności administracyjnej, nieważne czy rozumianej wąsko, czy szeroko, lecz że niektóre czynności i działania, zaliczone w art. 8 p.u.s.p. do działalności administracyjnej, niewątpliwie należą do wymiaru sprawiedliwości w znaczeniu materialnym lub co najmniej funkcjonalnym. Nie zgadzam się w szczególności z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, jakoby w ramach pojęcia „działalności administracyjnej sądu” mieściły się tok i sprawność postępowania sądowego. Zagadnienia toku i sprawności należą bowiem niewątpliwie do

wymiaru sprawiedliwości w znaczeniu materialnym, o czym przekonuje pobieżna nawet analiza stosownych przepisów proceduralnych i orzecznictwa sądowego, w którym sprawność postępowania, czyli jego terminowość i rzetelność, jest zaliczana do istotnych wartości procedur sądowych. Tok, o którym tu mowa, może to być zarówno bieg postępowania sądowego, jak i tok instancji, przy czym oba te znaczenia są jednoznacznie usytuowane w konstytucyjnym ujęciu wymiaru sprawiedliwości, nie zaś w ramach administracyjnej działalności sądów podlegającej nadzorowi administracyjnemu ministra. Naruszenie sprawności postępowania sądowego może być kwalifikowane jako naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu („podzielając troskę o realizację celów postępowania sądowego (lepszą sprawność, przestrzeganie koncentracji materiału dowodowego sprawy, należyte przygotowanie rozprawy, dobrą znajomość akt rozpoznawanej sprawy, rytmiczne wyznaczanie posiedzeń, terminowe sporządzanie uzasadnień orzeczeń) nie sposób uznać, aby cele te mogły być objęte pojęciem działalności administracyjnej sądu”, por. J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do USP*, s. 100).

Ponieważ „pełne rozdzielenie obu sfer nie jest łatwe” i „[z]darza się, iż funkcje administracyjne i jurysdykcyjne stykają się ze sobą” (orzeczenie TK z 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 37), należy przyjąć, że z Konstytucji wynika domniemanie, że czynności wykonywane przez sąd i sędziów w ramach sprawowanego urzędu są czynnościami z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Przepisanie przez ustawodawcę takim czynnościom innego charakteru, w tym zwłaszcza charakteru czynności administracyjnych, wymaga po pierwsze – obalenia tego domniemania, po drugie – oparcia dowodu przeciwnego na zasadach i wartościach konstytucyjnych.

Reasumując ten fragment uzasadnienia zdania odrębnego, uważam, że TK uznawszy, iż sądy prowadzą działalność administracyjną i nadawszy określeniu „działalność administracyjna sądów” znaczenie, które nie ma oparcia w przepisach Konstytucji, w tym w przepisach art. 175 i art. 177 Konstytucji, wyłączył bezpodstawnie z zakresu konstytucyjnego pojęcia „wymiar sprawiedliwości” czynności sądów i sędziów, które należą do zakresu tego pojęcia, i niezgodnie z tymi przepisami poddał większość tych czynności nadzorowi centralnego organu administracji rządowej, jakim jest Minister Sprawiedliwości oraz nadzorowi dyrektora sądu.

Uznanie przez TK konstytucyjności art. 9 i art. 9a p.u.s.p. czyni legalnym i zgodnym z Konstytucją tzw. nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad tzw. działalnością administracyjną sądów. Tymczasem przewidziana w tych przepisach instytucja nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów nie ma dostatecznego oparcia w wyżej wymienionych przepisach Konstytucji, więcej – jest z nimi sprzeczna. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku, do którego składam zdanie odrębne, uznał słusznie, że „odrębność i niezależność sądów, w rozumieniu art. 173 Konstytucji, zakłada oddzielenie sądownictwa od organów innych władz, tak aby zapewnić sądom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. Odrębność taką należy rozumieć jako odrębność organizacyjną, co znaczy, że władza sądownicza jest osobną, autonomiczną strukturą organizacyjną w systemie organów państwa, a także jako odrębność funkcjonalną, co znaczy, że na wymierzanie sprawiedliwości w ramach władzy sądowniczej nie ma wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza (...). Ani władza ustawodawcza, ani wykonawcza nie mogą zatem sprawować wymiaru sprawiedliwości, ani wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli (zob. wyroki TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04 i z 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04)”. Wkraczanie innych władz w organizację i działalność władzy sądowniczej w sferze nieobjętej zasadą niezawisłości, może się dokonywać wyjątkowo i posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne (por. wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8).

Zgadając się co do zasady z przytoczonym fragmentem uzasadnienia, uważam jednak za konieczne sprostowanie, że po pierwsze – TK wprawdzie zasadniczo słusznie podkreśla, że odrębność sądownictwa od innych władz ma wymiar zarówno organizacyjny, jak i funkcjonalny, oraz że władza sądownicza jest strukturą autonomiczną, to jednak nie wykorzystuje tej zasady konstytucyjnej dla dokonania analizy i oceny kwestionowanych przepisów, a ponadto osłabia tym samym znaczenie argumentacyjne dokonanej wcześniej, a podlegające krytyce z perspektywy konstytucyjnej, rozróżnienia między władzą sądowniczą w znaczeniu funkcjonalnym i władzą sądowniczą w znaczeniu organizacyjnym (podmiotowym). Po drugie – wymaga przypomnienia, że sfera niezawisłości sędziowskiej, w którą nie mogą wkraczać inne władze, w tym zwłaszcza władza wykonawcza, nie jest zredukowana do „sprawowania wymiaru sprawiedliwości”, lecz dotyczy „sprawowania urzędu sędziego” (art. 178 Konstytucji), co z pewnością obejmuje szerszy zakres spraw i czynności niż tylko sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w wąskim znaczeniu, ale także w znaczeniu szerokim, w tym sprawy wewnętrznego urzędowania sądu czy statusu sędziego. Po trzecie – zgodnie z poglądem Trybunału władza wykonawcza może wkraczać w sfery nieobjęte niezawisłością sędziowską, z czym wypada się zgodzić, z tym wszakże zastrzeżeniem, że sfera niezawisłości sędziowskiej nie może być zredukowana do wąsko rozumianego wymiaru sprawiedliwości utożsamianego w istocie z czynnościami orzekania.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 czerwca 1998 r. (sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52) stwierdził, że „niezawisłość obejmuje szereg elementów: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego. Poszanowanie i obrona tych wszystkich elementów niezawisłości są konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów i osób stykających się z działalnością sądów, ale także są konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego”. Z kolei zgodnie z wyrokiem z 7 listopada 2005 r. w sprawie o sygn. P 20/04 (OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111) szczególne uprawnienia sędziów, w tym nieusuwalność, zapewnienie odpowiednich warunków pracy i wynagrodzenia oraz ograniczenia w przenoszeniu ich na inne stanowiska służbowe, stanowią w istocie gwarancję realizacji tych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś zasady niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów. Tymczasem w niniejszej sprawie uprawnienia te zostały zaliczone do administracji sądowej, a tym samym wyłączone z zakresu wymiaru sprawiedliwości i ochrony, jaką Konstytucja gwarantuje sędziom i sądom.” Po czwarte – Trybunał przyjmuje, że takie wkroczenie powinno mieć „dostateczne uzasadnienie merytoryczne”, z czym nie można się zgodzić, ponieważ takie wkroczenie jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest ono dostatecznie uzasadnione konstytucyjnie a tak nie jest w wypadku zakwestionowanych przepisów. Nie może być w związku z tym uznane za przekonujące i uzasadnione stanowisko TK, że okolicznościami uzasadniającymi sprawowanie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów są obowiązki państwa, w tym zapewnienie warunków organizacyjnych i finansowych dla funkcjonowania systemu sądownictwa. Obejmuje to także prawidłowe wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na sądownictwo (zob. wyroki z: 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 44; 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 114, a także cytowany wyrok o sygn. K 45/07). Są to bowiem jedynie względy natury pragmatycznej, by nie rzecz praktycznej, które nie mogą uzasadniać tak szerokiej i głębokiej ingerencji Ministra Sprawiedliwości w działalność sądów i status sędziów.

Podstawy takiej nie tworzy art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji. Przeciwnie, powyższy przepis rozumiany zgodnie ze stanowiskiem Trybunału jako przewidujący odrębność i niezależność władzy sądowniczej, zarówno w sensie organizacyjnym jak i funkcjonalnym, od innych władz, a w wersji mocniejszej – gwarantujący autonomię organizacyjną władzy sądowniczej, wyklucza moim zdaniem nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów w ogólności, w tym nad działalnością, którą ustawodawca błędnie kwalifikuje jako działalność administracyjną sądową, a TK jako administrację sądową.

Dotychczasowe stanowisko TK w kwestii miejsca wymiaru sprawiedliwości/ władzy sądowniczej w systemie podziału władz zostało zrekapitulowane w uzasadnieniu wyroku TK z 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12 (OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29): „Zgodnie z art. 10 ust. 1 Konstytucji ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. (...) Podział władz, o którym mowa w art. 10 ust. 1 Konstytucji, oznacza, że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. Tylko wobec władzy sądowniczej «rozdzielenie» oznacza zarazem «separację», gdyż «do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostki» (orzeczenie TK z 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94, OTK w 1994 r., poz. 39). To prowadzi z kolei do wniosku, że o ile w stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą dopuszczalne jest pewne przecinanie się czy nakładanie kompetencji, o tyle w stosunkach między tymi władzami a władzą sądowniczą jakiegokolwiek przesunięcia kompetencji polegającej na wymierzaniu sprawiedliwości nie mogą mieć miejsca. Z kolei wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji formuła «równoważenie się» władz oznacza – jak stwierdził TK w wyroku o sygn. K 45/07 – «oddziaływanie władz na siebie, wzajemne uzupełnianie swych funkcji przez organy i wyraża się zarówno we współpracy władz ze sobą, jak i w ich wzajemnej kontroli, a także przejawia się w możliwościach prowadzenia dialogu między nimi. «Równoważenie się» władz, które zakłada hamowanie się władz, nie wyklucza wartości jaką stanowi «współdziałanie władz» (o którym stanowi wstęp do Konstytucji)». Zasada równowagi władz wyklucza dopuszczalność występowania między nimi układów nadrzędności i podporządkowania (zob. *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 81). Formuła podziału i równowagi władz w wypadku władzy sądowniczej musi być rozumiana z uwzględnieniem treści art. 173 Konstytucji, który stanowi, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Ten ostatni przepis co prawda nie został uczyniony wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, jednak dookreśla on kształt zasady podziału władzy, a tym samym wymaga uwzględnienia w dalszych rozważaniach. Niezależność sądów, o której mowa w tym przepisie, oznacza niezależność od innych władz, a konkretnie od władzy ustawodawczej i wykonawczej. W tym sensie pojęcie niezależności sądów

doprecyzowuje pojęcie ich odrębności, jako jednej z cech zasady podziału władzy, o której mowa w art. 10 ust. 1 Konstytucji. Odrębność i niezależność władzy sądowniczej nie wykluczają jednak jej powiązań z egzekutywą i legislatywą, gdyż przymioty te nie znoszą ani wymogu współdziałania władz wynikającego z preambuły do Konstytucji, ani wymogu ich równoważenia się wynikającego z art. 10 ust. 1 Konstytucji. Sądy tak jak inne organy państwa funkcjonują w ramach aparatu państwowego, co z natury rzeczy wymusza podległość pewnym ograniczeniom. Ograniczenia te nie mogą jednak prowadzić do przyznania pozostałym władzom środków wpływu czy kontroli nad orzecznictwem w konkretnych sprawach (zob. L. Garlicki, uwaga do art. 178, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 6). W wypadku władzy sądowniczej wymóg całkowitej separacji dotyczy zatem jedynie «jądra kompetencyjnego», polegającego na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu (zob. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07). Jak stwierdził Trybunał w orzeczeniu z 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93 (OTK w 1993 r., poz. 37): «Niezależność sądu nie oznacza, iż działalność administracyjna sądów nie może znajdować się pod zwierzchnim nadzorem Ministra Sprawiedliwości. Jednocześnie jednak czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli». Pogląd ten Trybunał powtórzył na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji, stwierdzając w wyroku o sygn. K 45/07: «może istnieć zatem taka sfera działania sądów, w obrębie której dokonywana przez Ministra Sprawiedliwości ingerencja, wynikająca z przepisów ustaw, nie będzie powodować zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów». Wkraczanie w ramach równoważenia się władz w pozasądowe kompetencje sądów przez inne organy państwowe jest zatem dopuszczalne, choć jedynie wyjątkowo, na podstawie precyzyjnie sformułowanych przepisów i odpowiedniego uzasadnienia merytorycznego (zob. orzeczenie TK z 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93)».

Należy w związku z tym przypomnieć, że relacje między władzą wykonawczą i władzą sądowniczą nie mogą być kształtowane wyłącznie na podstawie i w granicach art. 10 Konstytucji, statuującego ustrojową zasadę podziału i równoważenia się władz. Przepis ten jest bowiem konkretyzowany i modyfikowany przez art. 173 Konstytucji, który stanowi, że: „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”. Powyższy przepis ustanawia z kolei dwie zasady ustrojowe, a mianowicie zasadę odrębności i zasadę niezależności sądów i Trybunałów, które mają wymiar uniwersalny oraz odnoszą się w równym stopniu do sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości, jak i Trybunałów. Niewątpliwie zasada odrębności sądów ma dwa oblicza, a mianowicie organizacyjny i kompetencyjny. Sądy są odrębne od władzy wykonawczej i ustawodawczej w tym sensie, że są organizacyjnie wydzielone spośród innych władz, stanowią samodzielną – w stosunku do tych pozostałych władz – całość i są od nich organizacyjnie oddzielone. Z kolei odrębność kompetencyjna oznacza, że sądy zostały wyposażone w kompetencje stanowiące materialnie wymiar sprawiedliwości, należące wyłącznie i niepodzielnie do sądów i Trybunałów. Z zasady odrębności organizacyjnej sądów jako organów wymiaru sprawiedliwości wynika z konieczności, że *a priori* niedopuszczalne są modyfikacje organizacji i ustroju sądów i Trybunałów polegające jak w niniejszej sprawie na włączeniu do ich struktury organizacyjnej dyrektorów sądów jako organów wyposażonych w osobne pozasądowe kompetencje i zadania z zakresu tzw. administracji sądowej. Z kolei odrębność kompetencyjna oznacza w szczególności, że ze względu na wyłączność sądów i Trybunałów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, nie tylko nie jest dopuszczalne powierzanie wymiaru sprawiedliwości innym władzom, ale że przekazywanie sądom i Trybunałom wykonywania zadań i kompetencji należących materialnie do zakresu władzy ustawodawczej i wykonawczej, jeśli nie jest zakazane, to co najmniej musi mieć wyraźne uzasadnienie w zasadach konstytucyjnych. Z zasady odrębności kompetencyjnej sądów wynika zatem w sposób konieczny, że *a priori* nie jest dopuszczalne powierzanie sądom wykonywania działalności administracyjnej, zwłaszcza gdy ma to uzasadniać sprawowanie tak czy inaczej ukształtowanego nadzoru administracyjnego przez centralny organ administracji rządowej.

Zasada odrębności organizacyjnej i kompetencyjnej sądów i Trybunałów jest dopełniana, a zarazem wzmocniana przez zasadę niezależności sądów i Trybunałów. Wymaga szczególnego podkreślenia, że zasada niezależności dotyczy sądów i Trybunałów, nie zaś sędziów. W tym sensie jest ona silnie powiązana z zasadą odrębności. Sądy powszechne są zatem nie tylko odrębne (w znaczeniu organizacyjnym i kompetencyjnym) od pozostałych władz, ale także są jednocześnie od tych władz niezależne. Zasada niezależności sądów i Trybunałów stanowi niewątpliwie konkretyzację, ale zarazem także istotną modyfikację konstytucyjnej zasady równoważenia się władz, wynikającą z art. 10 Konstytucji. O ile bowiem zasada odrębności sądów i Trybunałów od innych władz stanowi jedynie konkretyzację zasady podziału władz w stosunku do władzy sądowniczej, o tyle zasada niezależności sądów i Trybunałów, jeśli nie wyklucza, to w sposób zasadniczy ogranicza stosowanie mechanizmów równoważenia się władz. W każdym razie zasada ta wyklucza wyposażenie Ministra Sprawiedliwości w takie instrumenty nadzoru czy kierowania jakimkolwiek fragmentem działalności sądów, które mogłyby umożliwiać

hamowanie władzy sądowniczej, a także takiej sfery działania sądów, w obrębie której dokonywana przez Ministra Sprawiedliwości ingerencja, wynikająca z przepisów ustaw, nie będzie powodować zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady niezależności sądów. Konstytucja nie upoważnia Ministra Sprawiedliwości do tak szerokiej i głębokiej ingerencji w organizację i funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, jaką przewidują przepisy p.u.s.p. (Prawo o ustroju sądów powszechnych zawiera bowiem blisko 200 przepisów, w których pojawia się określenie Minister Sprawiedliwości, co oznacza, że wyposaża Ministra Sprawiedliwości albo w kompetencje prawodawcze albo w nadzorcze w stosunku do sądownictwa powszechnego. W określone kompetencje w dziedzinie nadzoru nad działalnością sądów; pozostawiam na uboczu problem, czy rozbudowany ponad konstytucyjną miarę nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi jest mu istotnie niezbędny do sprawowania nadzoru nad tzw. działalnością administracyjną sądów, o której mowa w art. 9 i art. 9a p.u.s.p.). Jest to logiczna konsekwencja ustanowionej w art. 173 Konstytucji zasady pełnej niezależności i odrębności władzy sądowniczej. Tymczasem p.u.s.p. konsekwentnie, acz niezgodnie z Konstytucją, kształtuje rozliczne i różnorodne kompetencje nadzorcze Ministra Sprawiedliwości wobec sądów i sędziów, opierając je w istocie na konstytucyjnym jednolitym modelu ministra działowego, który kieruje określonym działem administracji rządowej (tzw. ministra resortowego), o którym mowa w art. 149 Konstytucji (ministrowie „kierują określonymi działami administracji rządowej”). Nie wymaga odrębnego podkreślenia, że powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości szerokiego nadzoru nad tzw. działalnością administracyjną sądów zgodnie z konstytucyjnym modelem ministra działowego oznacza, że po pierwsze – sądy w zakresie tej działalności należą do działu administracji rządowej, tu: sprawiedliwość, czyli w tym zakresie wykonują administrację rządową, po drugie – Minister Sprawiedliwości, jako minister kierujący działem „sprawiedliwość” musi być, znów zgodnie z modelem ministra działowego, ustawowo wyposażony w kompetencje kierowniczo-nadzorcze w stosunku do sądów, bowiem w przeciwnym razie nie mógłby wykonywać konstytucyjnego zadania „kierowania działem administracji rządowej”, jakim jest dział „sprawiedliwość”. Nawet pobieżna analiza art. 149 Konstytucji prowadzi do wniosku, że przepis ten nie upoważnia ustawodawcy do zaliczania pewnej sfery działalności sądów do sfery administracji rządowej i poddania tej sfery nadzorowi ministra działowego, bo działalność sądów określona w prawie o ustroju sądów administracyjnych błędnie jako działalność administracyjna nie jest wykonywaniem administracji rządowej, a w rezultacie nie może podlegać nadzorowi Ministra Sprawiedliwości, gdyż naruszałoby to konstytucyjną zasadę podziału władz, której istotnym elementem składowym jest odrębność i niezależność sądów.

Kwestionowana w niniejszym zdaniu odrębnym ustawowa koncepcja tzw. administracyjnej działalności sądów i administracyjnego nadzoru nad taką działalnością jako ewidentnie sprzeczna z Konstytucją nie wyklucza oczywiście dopuszczalności ustawowego kształtowania tzw. administracyjnej obsługi sądów powszechnych. Nie ma bowiem wątpliwości, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości wymaga zapewnienia niezbędnych warunków organizacyjnych i materialnych, a także prowadzenia finansów, księgowości itd. Nie jest jednak moim zadaniem wskazywanie jakichkolwiek konkretnych rozwiązań ustawowych w tej mierze. Jako pewien wzór do ewentualnego wykorzystania w przyszłości mogą służyć rozwiązania przyjęte w tej mierze w ustroju sądownictwa administracyjnego, które nie podlega nadzorowi ministra działowego.

#### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Marka Zubika  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2013 r. w sprawie o sygn. akt K 31/12.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Orzeczenie jest pierwszą szerszą wypowiedzią TK w sprawie konstytucyjnego pojęcia „czytanie”. Rozstrzygnięcie to ma znaczenie ustrojowe, gdyż przesądza zarówno kwestie dotyczące zarówno procesu ustawodawczego, jak i granic autonomii Sejmu w tym zakresie.

2. Podzielam pogląd Trybunału, że hierarchiczna kontrola norm w każdym jej aspekcie (treści, dochowania kompetencji oraz trybu dojścia do skutku aktu normatywnego) może być realizowana przed sądem konstytucyjnym

wyłącznie w ramach kompetencji TK określonych przede wszystkim w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. W tym świetle należy m.in. odczytywać art. 42 ustawy o TK. Przepis ustawy nie może być rozumiany natomiast w taki sposób, który prowadziłby do rozszerzenia kompetencji Trybunału Konstytucyjnego bądź wskazania nowych reguł oceny przedmiotu i wzorca kontroli. Te bowiem sprawy – skoro odnoszą się do istoty konstytucyjnych kompetencji parlamentu – mogą być realizowane wyłącznie na podstawie wyraźnej normy kompetencyjnej określonej w Konstytucji.

Nie podzielam natomiast sposobu podejścia Trybunału do kwestii interpretacji art. 119 ust. 1 Konstytucji, przyjmującego jakoby z tego przepisu nie wynikało nic prócz tego, ile razy projekt ustawy w Sejmie ma przejść czytanie.

Do charakterystycznych cech Konstytucji należy różny stopień ogólności jej przepisów. To nie uniemożliwia jednak wskazania treści, nawet tych, których szczegółowość jest mniejsza, niż to jest typowe dla podkonstytucyjnych aktów normatywnych. W procesie interpretacji Konstytucji pomocne jest posługiwanie się typowymi do tego mechanizmami, uznanymi w naszym kręgu kultury prawnej, jak choćby koncepcja pojęć zastanych. Odrzucenie ich prowadzić będzie do podważania ustrojowego znaczenia Konstytucji jako ustawy zasadniczej, stanowiącej zwornik całego systemu prawa i fundament ochrony wolności i praw człowieka.

3. Nie bez znaczenia dla niniejszej sprawy jest to, że pojęcie „czytanie” odnosi się do tradycyjnego rozwiązania o utrwalonym znaczeniu zarówno w prawie parlamentarnym, jak i szerszej – w prawie konstytucyjnym.

Począwszy od drugiej połowy XIX w. do czasów obecnych niemal wszystkie regulaminy parlamentarne obowiązujące na ziemiach polskich posługiwały się pojęciem „czytania” projektu aktu ustawodawczego [zob. § 38, § 44 i § 45 Prowizorycznego regulaminu dla Sejmu Krajowego Królestwa Galicyi i Lodomeryi wraz z Wielkim Księstwem Krakowskim z 27 listopada 1865 r.; § 26, § 27 i § 28 Regulaminu Rady Stanu Królestwa Polskiego, stosowany od 22 czerwca 1918 r.; art. 38 Tymczasowego regulaminu obrad Sejmu Ustawodawczego z 14 lutego 1919 r.; art. 38 Tymczasowego regulaminu obrad Sejmu Śląskiego z 23 października 1922 r.; art. 14 Regulaminu obrad Sejmu z 16 lutego 1923 r.; art. 14 Regulaminu obrad Sejmu Śląskiego z 17 czerwca 1930 r.; art. 14 Regulaminu obrad Sejmu z 16 grudnia 1930 r.; art. 44 Regulaminu Sejmu z 5 października 1935 r.; art. 45 Regulaminu Sejmu Śląskiego z 11 marca 1936 r.; art. 13 ust. 1 Regulaminu obrad Krajowej Rady Narodowej z 6 maja 1945 r.; art. 25 Regulaminu Sejmu Ustawodawczego z 25 czerwca 1948 r. do nowelizacji z 26 lutego 1951 r.; art. 51 Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1 marca 1957 r. (tekst pierwotny: M.P. Nr 19, poz. 145) – w kolejnych tekstach jednolitych: art. 54 i art. 55 ust. 1 i art. 57 ust. 1 Regulaminu; art. 34 regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 17 lipca 1986 r. (tekst pierwotny: M. P. Nr 21, poz. 151) oraz art. 33 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. (tekst pierwotny: M. P. Nr 26, poz. 185) – po ujednoczeniu tekstu w 2002 r. art. 36 Regulaminu]. Wyjątek stanowił Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 21 listopada 1952 r. i obowiązujący do 1957 r., który formalnie w ogóle nie przewidywał czytań jako etapu postępowania z projektem ustawy.

Na tym tle należy stwierdzić, że „czytanie” było tradycyjnym i stałym elementem procedury legislacyjnej regulowanej autonomicznie przez parlament. Zawsze rozumiano je jednolicie jako konieczność uczynienia – co do zasady – projektu ustawy przedmiotem posiedzenia izby.

4. W historii polskiego parlamentaryzmu wyraźnie zarysowany był również kształt pierwszego czytania projektu ustawy.

Większość polskich regulaminów parlamentarnych zakładała, że pierwsze czytanie polegać ma na rozstrzygnięciu, czy projekt ustawy należy odesłać do komisji, czy też należy go odrzucić (zob. np. art. 39 Tymczasowego regulaminu obrad Sejmu Ustawodawczego; art. 39 Tymczasowego regulaminu obrad Sejmu Śląskiego z 23 października 1922 r.; od 1923 r. – art. 39 ust. 1). Pierwsze czytanie projektu ustawy wiązać się miało ponadto z przeprowadzeniem ogólnej dyskusji nad jego treścią (zob. np.: § 26 Regulaminu Rady Stanu Królestwa Polskiego; art. 15 Regulaminu obrad Sejmu z 16 lutego 1923 r.; art. 15 Regulaminu obrad Sejmu z 16 grudnia 1930 r.; art. 14 ust. 1 Regulaminu obrad Krajowej Rady Narodowej z 6 maja 1945 r.; art. 26 ust. 1 Regulaminu Sejmu Ustawodawczego z 25 czerwca 1948 r. do nowelizacji z 26 lutego 1951 r.). Niektóre regulaminy przewidywały, że w ramach pierwszego czytania – oprócz omówienia zasad projektu ustawy – nastąpić miało obligatoryjnie przesłanie niektórych projektów ustaw do komisji (zob. np. art. 15 Regulaminu obrad Sejmu Śląskiego z 17 czerwca 1930 r.). Niekiedy wskazywano bardziej szczegółowo, że pierwsze czytanie ma obejmować uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę oraz dyskusję nad jego ogólnymi zasadami, po której następowało odesłanie projektu ustawy przez Sejm do właściwej komisji bądź jego odrzucenie w całości (zob. art. 52 ust. 1 Regulaminu Sejmu PRL z 1 marca 1957 r. – w kolejnych tekstach jednolitych: art. 55 ust. 1, art. 56 ust. 1 i art. 58 ust. 1 regulaminu;

art. 36 ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu PRL z 17 lipca 1986 r.; art. 36 ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu z 30 lipca 1992 r. – po ujednoczeniu tekstu w 2002 r. art. 39 ust. 1 i 2 regulaminu).

Niektóre regulaminy przesądzały, że pierwsze czytanie polegać ma na odesłaniu projektu do komisji bez jego uprzedniego omówienia (por. art. 45 ust. 1 Regulaminu Sejmu z 5 października 1935 r.; art. 46 ust. 1 Regulaminu Sejmu Śląskiego z 11 marca 1936 r.; art. 14 ust. 2 Regulaminu obrad Krajowej Rady Narodowej z 6 maja 1945 r., dotyczący projektów poselskich). W takim wypadku wprowadzano najczęściej wyjątek dla projektów wniesionych przez rząd (por. art. 45 ust. 2 Regulaminu Sejmu z 5 października 1935 r.) albo inny organ władzy wykonawczej (por. art. 46 ust. 2 Regulaminu Sejmu Śląskiego z 11 marca 1936 r.). Wówczas projekty te podlegały obligatoryjnie omówieniu na posiedzeniu izby.

5. Od początków parlamentaryzmu odrodzonego państwa polskiego przez cały okres międzywojenny przyjmowano tradycyjne rozumienie czytania, wiążąc je – bez wyjątku – z posiedzeniami izby. Odstępstwo od tego rozumienia i kształtu pierwszego czytania przyniósł dopiero Regulamin Sejmu Ustawodawczego z 25 czerwca 1948 r. (art. 23 ust. 2). Umożliwił skierowanie do właściwej komisji projektu ustawy lub wniosku złożonego między sesjami parlamentu, zastępując pierwsze czytanie. Możliwość zastąpienia pierwszego czytania skierowaniem projektu ustawy do komisji przewidywał także Regulamin Sejmu PRL z 1 marca 1957 r., zgodnie z którym Prezydium Sejmu mogło kierować wprost do komisji projekt ustawy zgłoszony w okresach między sesjami Sejmu, a w wyjątkowych wypadkach również między posiedzeniami (art. 53 ust. 1; od 1972 r. – art. 56 ust. 1). Po nowelizacji w 1976 r. regulamin wprost przewidywał możliwość odbycia pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu albo właściwej komisji (początkowo art. 54 ust. 2, następnie w kolejnych tekstach jednolitych: art. 55 ust. 2 i art. 57 ust. 2). Od 1980 r. stanowił przy tym, że do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu kierowane miały być, w szczególności projekty ustaw o zmianie Konstytucji PRL, projekty ustaw budżetowych i uchwał o narodowych planach społeczno-gospodarczych, projekty kodeksów oraz innych ustaw i uchwał o istotnym znaczeniu społecznym (art. 57 ust. 3 regulaminu po ogłoszeniu tekstu jednolitego w 1980 r.). Jednak już Regulamin Sejmu PRL z 17 lipca 1986 r. powrócił do ujęcia tradycyjnego. W art. 35 ust. 1 wprowadzał zasadę, że pierwsze czytanie projektu ustawy przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu. Prezydium Sejmu kierować mogło projekty ustawy do pierwszego czytania na posiedzeniu komisji. Wyjątek ten nie obejmował jednak projektów ustaw o zmianie Konstytucji PRL, projektów ustaw budżetowych i uchwał o narodowych planach społeczno-gospodarczych, projektów kodeksów oraz innych ustaw i uchwał o szczególnym znaczeniu społecznym (art. 35 ust. 2 regulaminu). Podobny wyjątek wprowadzono do regulaminu Sejmu uchwalonego 30 lipca 1992 r. Co prawda w pierwotnym brzmieniu art. 34 ust. 1 regulaminu przewidywał, że pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu komisji, ale jednocześnie wprowadzał wyjątek, zgodnie z którym pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu dotyczyło m.in. projektów ustaw o zmianie Konstytucji, projektów ustaw konstytucyjnych, ustaw dotyczących praw i wolności oraz obowiązków obywatelskich, ustaw budżetowych i podatkowych, ustaw regulujących ustroj, właściwość i zasady funkcjonowania organów państwa oraz samorządu terytorialnego. Tak szerokie określenie wspomnianego wyjątku oznaczało konieczność odbywania na posiedzeniach izby pierwszych czytań większości projektów ustaw rozpatrywanych przez Sejm. Potwierdzeniem tej praktyki była nowelizacja regulaminu Sejmu przyjęta uchwałą z 30 września 1998 r. (M. P. Nr 34, poz. 483). Wprowadziła ona nowe brzmienie art. 34 ust. 1 regulaminu Sejmu (od 2002 r. – art. 37 ust. 1), zgodnie z którym pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji. Jednocześnie art. 34 ust. 2 regulaminu (od 2002 r. – art. 37 ust. 2) potwierdził obowiązek przeprowadzenia na posiedzeniu Sejmu pierwszego czytania projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Takie brzmienie wspomnianych przepisów regulaminu Sejmu obowiązuje do chwili obecnej.

Po przeanalizowaniu dotychczasowych regulaminów parlamentarnych można stwierdzić, że treść pierwszego czytania była – podobnie jak ogólniejsze pojęcie czytania – szczegółowo normowana w kolejnych regulaminach izb i miała co do swojej istoty ugruntowane znaczenie. Przebieg pierwszego czytania tradycyjnie związany był – co do zasady – z przedstawieniem bądź omówieniem projektu ustawy na posiedzeniu izby, w efekcie czego podejmowano decyzję o ewentualnym skierowaniu danego projektu do dalszych prac w komisji. Jedynie na zasadzie wyjątku – w sprawach mniejszej wagi – dopuszczano niekiedy zastępcze realizowanie, ale tylko pierwszego czytania, przez kolegialny organ pomocniczy izby. Również generalnie utrwaloną treść miało ostatnie czytanie. Wiązało się z głosowaniem (albo je poprzedzało bezpośrednio) nad uchwaleniem ustawy, a jednocześnie – bez jakiegokolwiek odstępstwa – odbywało się zawsze na posiedzeniu plenarnym izby.

6. Wraz z wejściem w życie „małej konstytucji” z 1992 r. (Dz. U. Nr 84, poz. 426, ze zm.) termin „czytanie” stał się – po raz pierwszy w historii polskiego konstytucjonalizmu – pojęciem konstytucyjnym (zob. art. 15 ust. 4 „małej konstytucji”). Konstytucjonalizacja miała istotne znaczenie ustrojowe. Po pierwsze, użycie tradycyjnego pojęcia prawa parlamentarnego oznaczało przeniesienie na poziom konstytucyjny pojęcia zastanego. Należało przyjąć, że ustrojodawca posłużył się tym pojęciem w jego dotychczasowej, i utrwalonej treści. Jeżeli chciałby zmienić jego znaczenie, musiałby dokonać tego wprost, przez nadanie mu nowego rozumienia. Po drugie, konstytucjonalizacja ograniczyła swobodę parlamentu kształtowania treści pojęcia „czytanie”. Co więcej, wszelkie działania służące jego dookreśleniu na poziomie regulaminowym mogły mieć miejsce od tej pory jedynie z zachowaniem nadrzędności Konstytucji i z poszanowaniem wynikających z niej unormowań. Po trzecie, pojęcie „czytanie” zostało odniesione jedynie do sejmowego etapu dojścia ustawy do skutku.

7. Wejście w życie Konstytucji z 1997 r. nie tylko utrwaliło skutki konstytucjonalizacji pojęcia „czytanie” projektu ustawy, ale także doprowadziło do wyraźnego rozszerzenia zakresu normowania problematyki postępowania ustawodawczego na poziomie konstytucyjnym. Spowodowało to dalsze ograniczenie swobody regulacyjnej Sejmu ze względu na rozbudowaną treść art. 118-123 i art. 235 Konstytucji.

8. W Konstytucji z 1997 r. pojęcie „czytanie” zostało użyte w art. 119 ust. 1 i 4 oraz w art. 235 ust. 3 i 5.

O czytaniach mowa jest w tej części rozdziału IV Konstytucji („Sejm i Senat”), która dotyczy procedury ustawodawczej w Sejmie. Należy zwrócić uwagę, że art. 119 poprzedzają regulacje wskazujące podmioty uprawnione do inicjowania procedury ustawodawczej oraz wymagania formalne odnoszące się do projektu ustawy (art. 118 Konstytucji). Art. 120 Konstytucji wskazuje Sejm jako wyłączny podmiot, w którego kompetencji jest uchwalanie ustawy, oraz określa konieczną do tego większość. Dalsze unormowania odnoszą się do kolejnych etapów postępowania legislacyjnego związanego z pracami Senatu (art. 121 Konstytucji) oraz kompetencjami Prezydenta (art. 122 Konstytucji).

Wspomniany art. 119 należy odczytywać w podanym tutaj kontekście nawiązującym do systematyki Konstytucji.

Przepis powyższy odnosi się do niektórych elementów procedury ustawodawczej toczącej się w Sejmie. W ust. 1 wprowadza zasadę rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm. Ma to się odbywać w trzech czytaniach. Następnie określa podmioty uprawnione do wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie jego rozpatrywania w izbie (wnioskodawca, posłowie i Rada Ministrów). Art. 119 Konstytucji wskazuje na konieczny udział organów wewnętrznych Sejmu biorących udział w postępowaniu ustawodawczym, wśród których wymienia komisje sejmowe oraz Marszałka Sejmu. W ust. 3 przyznaje bowiem Marszałkowi Sejmu uprawnienie do odmowy poddania pod głosowanie poprawki, która nie była przedłożona komisji. W ust. 4 przewiduje możliwość wycofania projektu ustawy przez wnioskodawcę, określając jednocześnie końcowy moment dokonania tej czynności.

9. W sferze podmiotowej art. 119 Konstytucji odnosi się zarówno do Sejmu, jak i jego organów. Należy podkreślić, że mówiąc o Sejmie, ustrojodawca wskazał na organ państwa, który możemy jednoznacznie zdefiniować na poziomie konstytucyjnym. Chodzi o podmiot sprawujący władzę ustawodawczą (art. 10 ust. 2 w związku z art. 95 ust. 1 Konstytucji), kontrolujący działalność Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw (art. 95 ust. 2 Konstytucji), złożony z 460 posłów (art. 96 ust. 1 w związku z art. 104 ust. 1 Konstytucji), działający kolegialnie na posiedzeniach oraz podejmujący rozstrzygnięcia w formie uchwał (art. 120 Konstytucji).

Tak zdefiniowany podmiot ma – zgodnie z brzmieniem art. 119 ust. 1 Konstytucji – rozpatrzyć projekt ustawy w trzech czytaniach. Wyrażona w ten sposób norma rangi konstytucyjnej nie tylko zobowiązuje Sejm do rozpatrzenia projektu ustawy, ale jednocześnie wskazuje sposób, w jaki ma to nastąpić. To Sejm, w sposób właściwy dla tego kolegiального organu, zobowiązany jest przeprowadzić, co do zasady, każde z trzech czytań projektu ustawy. Art. 119 ust. 1 Konstytucji nie może być rozumiany alternatywnie, a więc jako odnoszący się raz do Sejmu będącego organem kolegialnym złożonym z 460 posłów (art. 96 ust. 1 Konstytucji), a innym razem jako wskazujący na zastępcze działanie jednego z jego organów wewnętrznych (np. komisji). Taki sposób odczytywania treści tego przepisu pozostaje w sprzeczności z literalnym brzmieniem całego art. 119 Konstytucji, w którym odrębnie mowa jest o Sejmie (ust. 1) i o komisjach (ust. 3). Rozwiązanie przyjęte przez ustrojodawcę ogranicza możliwość utożsamienia, czy też zamiennego traktowania, Sejmu – jako konstytucyjnego organu państwa oraz jego organów wewnętrznych. Wyklucza także dopuszczalność przypisywania komisjom zadań, które Konstytucja powierzyła wprost Sejmowi działającemu na posiedzeniach. Tutaj zakres swobody regulacyjnej jest bardzo niewielki. To Sejm ma uchwalić ustawę, i to w trzech czytaniach. Nie można tak określonej normy konstytucyjnej



modyfikować na poziomie regulaminowym (art. 112 Konstytucji), dopuszczając zastępcze wykonywanie kompetencji Sejmu nawet przez własny organ wewnętrzny.

10. Zaprezentowany powyżej sposób wykładni art. 119 Konstytucji, w tym przede wszystkim ust. 1 tego przepisu, w pełni koresponduje z brzmieniem art. 235 ust. 3 i 5 Konstytucji, w których ustrojodawca posłużył się pojęciem pierwszego czytania projektu ustawy o zmianie Konstytucji. Wspomniane tutaj przepisy XII rozdziału Konstytucji dotyczą co prawda szczególnej procedury ustawodawczej. Nie zmienia to jednak tego, że takie same pojęcia użyte w stosunku do normowania elementów procesu legislacyjnego w jednym akcie normatywnym powinny być, co do zasady, rozumiane jednakowo.

Ustrojodawca uregulował także dalsze elementy proceduralne związane z pierwszym czytaniem projektu ustawy o zmianie Konstytucji (art. 235 ust. 3 i 5 Konstytucji). Pierwsze czytanie, o którym mowa w art. 235 ust. 3 Konstytucji niewątpliwie powiązane jest z posiedzeniem Sejmu. Nie ma tu żadnej możliwości odbycia „czytania” na posiedzeniu komisji sejmowej.

11. Przyjęta przeze mnie wykładnia art. 119 Konstytucji, w kontekście pojęcia „czytanie”, związana jest także z rolą komisji sejmowych, będących kolegialnymi organami pomocniczymi izby.

Ustęp 3 tego przepisu wyraźnie przewiduje udział komisji w rozpatrywaniu projektu ustawy. Udział ten jest jednak subsydiarny. Chodzi tu o organy powołane do rozpatrywania i przygotowywania spraw stanowiących przedmiot prac Sejmu oraz wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium (art. 17 ust. 1 regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., M. P. z 2012 r., poz. 32 ze zm., dalej: regulamin Sejmu RP). Komisje są organami, których skład nie zawsze odzwierciedla proporcje polityczne całej izby. Może rozpatrzyć określoną sprawę na posiedzeniu, w którym bierze udział już co najmniej jedna trzecia ogólnej liczby jej składu (art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu RP).

Należy przy tym zwrócić uwagę na specyfikę rozpatrywania spraw na posiedzeniach komisji sejmowych. O terminie i porządku dziennym posiedzenia komisji informowani są, co do zasady, tylko jej członkowie (art. 152 ust. 5 zdanie pierwsze regulaminu Sejmu RP), choć w praktyce informacje te dostępne są również szerszemu gronu posłów. Posłowie spoza składu komisji co prawda mogą wziąć udział w jej posiedzeniu, zabierać głos w dyskusji i składać wnioski. Nie mają jednak prawa udziału w głosowaniu (art. 154 ust. 1 regulaminu Sejmu RP). Należy przy tym podkreślić, że udział w pracach komisji posłów spoza jej składu uwarunkowany jest rytmem prac Sejmu oraz harmonogramem posiedzeń tych komisji, do których zostali wybrani. Może to znacznie utrudniać, a niekiedy uniemożliwiać, im uczestnictwo w posiedzeniach komisji sejmowych, które w ramach pierwszego czytania mają rozpatrzyć określony projekt ustawy. Ma to w konsekwencji istotne znaczenie także z punktu widzenia realizacji przez posłów prawa do zgłaszania poprawek (art. 119 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 42 ust. 2a regulaminu Sejmu RP). Nie bez znaczenia jest tu to, że w drugim czytaniu posłowie mogą zgłaszać poprawki już tylko kolegialnie (art. 45 ust. 1 regulaminu Sejmu RP).

Posiedzenia komisji sejmowych nie są dostępne liczniejszemu gronu odbiorców (jest to nieporównywalne z posiedzeniami izby), a to nie pozostaje bez znaczenia z punktu widzenia art. 113 zdania pierwszego Konstytucji. Z posiedzeń komisji nie przeprowadza się transmisji telewizyjnej, a osobisty udział obywateli w jej pracach uzależniony jest od formalnego zaproszenia prezydium komisji lub jej przewodniczącego (art. 154 ust. 3 regulaminu Sejmu RP). Może być niekiedy uwarunkowany czynnikiem obiektywnym, jakim jest wielkość konkretnej sali obrad. Prowadzi to do sytuacji, w której – ujmując to ogólnie – dostęp do prac komisji sejmowych oraz pozyskiwanie informacji o wynikach prowadzonych przez nie działań jest w znacznym stopniu ograniczony zarówno dla posłów spoza składu danej komisji, jak i innych osób zainteresowanych tematyką prac tego organu pomocniczego izby.

Mając na względzie takie uwarunkowania prawne i ustrojowe relacje między komisjami a Sejmem, jako podmiotem mającym wyłączność w zakresie uchwalania ustaw, bardzo wątpliwe jest przekazywanie przez regulamin zastępczego wykonywania kompetencji Sejmu jego organom wewnętrznym, nawet o charakterze kolegialnym. Problem ten nie dotyczy wyłącznie polskiego konstytucjonalizmu, o czym świadczy wypowiedź niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego dotycząca relacji Bundestag – komisja – deputowany (zob. wyrok z 28 lutego 2012 r., sygn. 2 BvE 8/11, pkt 125).

12. Konstytucjonalizacja pojęcia „czytanie” w takim kształcie, jaki wynika z treści obowiązującej Konstytucji, ma bezpośrednie znaczenie dla Sejmu w odniesieniu do normowania przez izbę szczegółowych elementów procedury legislacyjnej na poziomie regulaminowym. Na podstawie art. 112 Konstytucji Sejm nie może w taki sposób określać porządku swoich prac, który nie uwzględniałby pojęć użytych w Konstytucji bądź zmieniał ich

treść. Art. 119 Konstytucji nie wyłącza zatem autonomii regulaminowej, ale ustanawia jej ograniczenie związane z nadrzędną rolą Konstytucji w całym porządku prawnym.

Z treści art. 119 ust. 1 Konstytucji wynika, że rozpatrzenie projektu ustawy przez Sejm wiąże się z koniecznością przeprowadzenia każdego z trzech czytań, co do zasady, na posiedzeniu plenarnym izby. Nie wykluczam zatem możliwości przyjęcia wyjątku od niej, czyli istnienia – jak to się w literaturze przedmiotu ujmuje – dwupościowości. Oprócz art. 119 ust. 1 Konstytucji obowiązują bowiem także inne przepisy konstytucyjne, które wyrażają choćby zasadę rzetelności i sprawności działania organów państwa (por. wstęp do Konstytucji). Widziany z tej perspektywy wyjątek może dotyczyć wszakże tylko pierwszego czytania (jako początkowego etapu prac ustawodawczych) i odnosić się do projektów ustaw normujących sprawy o mniejszym znaczeniu ustrojowym. Nie przesądzam zatem o konstytucyjności rozwiązania przyjętego w art. 37 regulaminu Sejmu RP. Regulacja ta cieszy się domniemaniem konstytucyjności i nie była przedmiotem orzekania w niniejszej sprawie. Musi być jednak intepretowana w zgodzie z treścią art. 119 ust. 1 Konstytucji, najlepiej oddając jego sens i treść.

Brak poddania procedurze pierwszego czytania projektu ustawy regulującej ustrój władzy sądowniczej musi być oceniany przede wszystkim w perspektywie art. 119 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie w tym wypadku również regulaminu Sejmu, czego TK ani uczestnicy postępowania nie kwestionowali, nie może być postrzegane „jedynie” jako pozostawione swobodnej ocenie i uznaniu Sejmu. W niniejszej sprawie nie chodziło głównie o to, że Sejm naruszył treść art. 37 ust. 2 swojego regulaminu. Problem polegał na tym, że ów przepis regulaminowy stanowił uszczegółowienie art. 119 ust. 1 Konstytucji. Tym samym naruszenie przez Sejm – w tym wypadku – regulaminowych wymogów dotyczących czytań stanowiło jednocześnie uchybienie art. 119 ust. 1, a przez to i art. 7 Konstytucji. Należało zatem uznać, że ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) doszła do skutku niezgodnie z konstytucyjnym trybem stanowienia ustaw.

122

## WYROK

z dnia 13 listopada 2013 r.  
Sygn. akt P 25/12\*

### W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:  
Andrzej Rzepliński – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Mirosław Granat  
Wojciech Hermeliński  
Leon Kieres  
Marek Kotlinowski  
Teresa Liszcz  
Stanisław Rymar  
Piotr Tuleja  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz  
Andrzej Wróbel  
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 13 listopada 2013 r., pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego:

\* Sentencja została ogłoszona dnia 4 grudnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1435.

czy art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.), rozumiane w ten sposób, że kwalifikują dane, które stanowiły jeden z elementów procesu związanego ze skorzystaniem z prerogatyw prezydenckich dotyczących podpisania ustawy, odmowy jej podpisania lub skierowania ustawy w trybie kontroli uprzedniej do Trybunału Konstytucyjnego, jako informacje publiczne podlegające udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, są zgodne z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 w związku z art. 122 ust. 1-5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 3 lit. c ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej** (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, z 2004 r. Nr 240, poz. 2407, z 2005 r. Nr 64, poz. 565 i Nr 132, poz. 1110, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228, z 2011 r. Nr 204, poz. 1195 oraz z 2012 r. poz. 908), **rozumiane w ten sposób, że kwalifikują dane, które stanowią element procesu wykonywania kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej określonej w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji, jako informacje publiczne podlegające udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie są niezgodne z art. 144 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 122 ust. 1 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. Na podstawie postanowienia z 22 marca 2012 r. (sygn. akt I OSK 20/12) Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: sąd pytający) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.; dalej: u.d.i.p.), rozumiane w ten sposób, że kwalifikują dane, które stanowiły jeden z elementów procesu związanego ze skorzystaniem z prerogatyw prezydenckich dotyczących podpisania ustawy, odmowy jej podpisania lub skierowania ustawy w trybie kontroli uprzedniej do Trybunału Konstytucyjnego, jako informacje publiczne podlegające udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, są zgodne z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 w związku z art. 122 ust. 1-5 Konstytucji.

1.1. Stan faktyczny związany z wniesionym przez sąd pytaniem prawnym przedstawiał się następująco:

20 kwietnia 2011 r. zwrócono się do Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP) z wnioskiem o udostępnienie, na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 u.d.i.p., wszystkich ekspertyz, opinii prawnych i dokumentów urzędowych dotyczących ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 75, poz. 398, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca) oraz ekspertyz i opinii prawnych odnoszących się do projektu tej ustawy, sporządzonych w Kancelarii Prezydenta RP, dla Kancelarii Prezydenta RP lub dla Prezydenta RP.

Dyrektor Biura Prawa i Ustroju Kancelarii Prezydenta RP w piśmie z 6 maja 2011 r. wyjaśnił, że przygotowane dla Prezydenta RP opinie prawne oraz wewnętrzne dokumenty, zapiski i notatki robocze pracowników Kancelarii są elementami postępowania wewnętrznego poprzedzającego podjęcie przez Prezydenta RP decyzji w sprawie konkretnej ustawy. Nie determinują tej decyzji w sposób bezpośredni i nie są podstawą jej podjęcia; zgodnie z Konstytucją jest to prerogatywa Prezydenta RP, a zatem jego autonomiczne uprawnienie.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezczynność Prezydenta RP w zakresie wniosku z 20 kwietnia 2011 r. o udostępnienie informacji publicznej skarżący zarzucił naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 13 ust. 1 u.d.i.p. Odpowiadając na skargę, pełnomocnik Prezydenta RP wskazał w szczególności, że zgodnie z orzecznictwem sądownoadministracyjnym,

informację publiczną stanowią dane obiektywne lub fakty, a nie kwestie ocenne lub postulatywne. Dokumenty i materiały niewykorzystane wprost w danym postępowaniu prowadzonym przez organ nie są informacjami publicznymi, podobnie jak materiały będące podstawą do innych koncepcji wewnętrznych i ścierania się poglądów wewnątrz samego organu. Przecież Prezydent RP korzysta z prerogatyw na podstawie osobistego rozeznania, kierując się własnym uznaniem, wykonując uprawnienia dyskrejonalnie, a nie po zasięgnięciu lub na podstawie opinii (ekspertyz) prawnych.

Wyrokiem z 6 października 2011 r. (sygn. akt II SAB/Wa 277/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zobowiązał Prezydenta RP do rozpoznania wniosku z 20 kwietnia 2011 r. o udostępnienie informacji w terminie 14 dni od dnia otrzymania prawomocnego wyroku. W ocenie sądu, nie budzi wątpliwości, że żądane przez skarżącego informacje mają walor informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p., są związane z realizowaniem przez Prezydenta RP zadań publicznych i w tym celu zostały wytworzone.

Prezydent RP skarżył powyższy wyrok skargą kasacyjną, formułując zarzuty naruszenia prawa przez uznanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, że dane objęte wnioskiem stanowią informację publiczną podlegającą udostępnieniu w trybie u.d.i.p. Jednocześnie Prezydent RP wniósł o przedstawienie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego Trybunałowi Konstytucyjnemu pytań prawnych: czy art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.d.i.p. rozumiany w ten sposób, że nakazuje udostępnienie – w ramach dostępu do informacji publicznej – danych stanowiących informację publiczną i jednocześnie objętych ochroną prawnoautorską, jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji; czy art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.d.i.p. w zakresie, w jakim nakłada na Prezydenta RP obowiązek udostępnienia danych stanowiących informację publiczną, które stanowią jeden z elementów procesu decyzyjnego związanego ze skorzystaniem z prerogatyw prezydenckich dotyczących podpisania ustawy, odmowy jej podpisania lub skierowania ustawy do kontroli uprzedniej Trybunału Konstytucyjnego, jest zgodny z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji.

1.2. W uzasadnieniu pytania prawnego Naczelny Sąd Administracyjny przypomniał, że podpisanie ustawy w ramach procedury legislacyjnej jest samodzielnym aktem urzędowym Prezydenta RP, zwolnionym z obowiązku uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji). Kontrasygnaty nie wymaga również odmowa podpisania ustawy (art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji) oraz złożenie wniosku o zbadanie jej zgodności przez Trybunał Konstytucyjny (art. 144 ust. 3 pkt 9 Konstytucji). Przy tym ani ustawa zasadnicza, ani jakiegokolwiek inne przepisy nie wyznaczają i nie określają charakteru i zakresu oceny ustawy dokonywanej przez Prezydenta RP. Tym samym, na mocy wyraźnej decyzji ustrojodawcy, Prezydent RP jest jedynym organem państwa, którego udział w procesie stanowienia prawa nie jest uregulowany proceduralnie. W związku z tym nieuprawnione jest – zdaniem sądu pytającego – przenoszenie na Prezydenta RP zasad obowiązujących inne organy uczestniczące w procesie legislacyjnym, w tym dotyczących udostępniania informacji publicznej.

Prerogatywy Prezydenta określone w art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji stanowią jego atrybuty, wyznaczają sferę samodzielnej władzy głowy państwa. To znaczy, że Prezydent RP korzysta z tych uprawnień na podstawie osobistego rozeznania oraz kierując się własnym, niczym nieskrępowanym przekonaniem, a nie po zasięgnięciu opinii lub ekspertyz prawnych. Te ostatnie mogą natomiast stanowić jeden z wielu elementów składających się na niesformalizowane postępowanie, którego końcowym efektem jest podjęcie przez Prezydenta RP decyzji o skorzystaniu bądź nieskorzystaniu z przysługującej mu prerogatywy. U podstaw decyzji o podpisaniu bądź odmowie podpisania ustawy mogą leżeć najróżniejsze przyczyny, zarówno faktyczna wadliwość aktu prawnego, jak i przesłanki polityczne czy gospodarcze. Odmawiając podpisu, Prezydent może działać jako „rzecznik egzekutywy”, „rzecznik opozycji” lub określonej części opinii społecznej.

W ocenie sądu pytającego, w powyższym kontekście powstaje problem zgodności normatywnego pojęcia „informacji publicznej” ze wskazanymi w *petitum* pytania prawnego wzorcami. Przyjmując, że informacja publiczna stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób dotyczących go, powstaje kwestia tego, czy takie rozumienie tego pojęcia, odnoszące się także do sfery podejmowania przez Prezydenta RP aktów urzędowych niewymagających kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, jest zgodne z gwarantowaną konstytucyjnie regułą autonomicznych uprawnień głowy państwa. Co prawda z woli ustawodawcy dostęp do informacji publicznej ma być jak najszerszy, to jednak udostępnianie informacji, których natura i charakter może ingerować w konstytucyjnie zagwarantowaną sferę samodzielnego władztwa głowy państwa, nie powinno wykroczać poza niezbędność określoną potrzebą transparentności życia publicznego, ocenianą zgodnie ze standardami przyjętymi w demokratycznym państwie prawnym. Na pewno informację publiczną stanowi informacja o ostatecznym rozstrzygnięciu podjętym przez Prezydenta RP w sprawie danej ustawy.

Sąd pytający wywiódł, że objęcie wszystkich materiałów (opinii, ekspertyz, notatek, ustnych konsultacji) składających się na proces realizacji konstytucyjnej prerogatywy w zakresie podpisania ustawy obowiązkiem udostępnienia w trybie u.d.i.p. godzi w istotę prerogatywy jako instytucji ustrojowej dającej Prezydentowi prawo samodzielnego władztwa. Sugeruje, że głowa państwa podjęła określone rozstrzygnięcie na podstawie przedłożonych opinii i ekspertyz. Mogłyby więc osoby zainteresowane podjąć próbę następczego zrekonstruowania toku rozumowania głowy państwa oraz powodów, takiego, a nie innego rozstrzygnięcia. Przy czym rzecz jasna próba taka byłaby z góry skazana na niepowodzenie – przesłanki skorzystania przez Prezydenta RP z przysługującej mu prerogatywy leżą bowiem niejako *in pectore*, nie wynikają zaś ze sporządzanych na jego zlecenie opinii prawnych i ekspertyz. Podjęcie decyzji pozostaje w sferze politycznego uznania Prezydenta RP, stosownie do przyznanych mu przez Konstytucję uprawnień do aktywnego ingerowania w proces ustawodawczy.

W świetle powyższych założeń przyjęcie, że opinie, ekspertyzy i inne materiały, które służyły bezpośrednio głowie państwa do podjęcia decyzji w odniesieniu do uchwalonej przez Sejm ustawy, wydaje się niezgodne z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 w związku z art. 122 ust. 1-5 Konstytucji.

Dodatkowo sąd pytający zauważył, że jedną z przesłanek udostępnienia informacji w trybie u.d.i.p. jest jej posiadanie przez organ zobowiązany. W związku z tym powstaje zagadnienie, czy na Prezydencie RP z mocy prawa spoczywa obowiązek posiadania jakichkolwiek informacji wynikających z realizacji konstytucyjnych prerogatyw w zakresie podpisania ustawy bądź odmowy jej podpisania. Trzeba bowiem mieć na uwadze również to, że zgodnie z art. 23 u.d.i.p., kto, wbrew ciężącemu obowiązkowi, nie udostępni informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności lub karze pozbawienia wolności do roku. Uznając ciężący na Prezydencie RP obowiązek i fakt jego niewykonania, trzeba byłoby zatem przyjąć, że podlega on sankcjom określonym w art. 23 u.d.i.p. Jednakże należy pamiętać, że za popełnienie tego czynu zabronionego Prezydent może zostać pociągnięty do odpowiedzialności tylko przed Trybunałem Stanu (art. 145 ust. 1 Konstytucji).

Ponadto sąd pytający, dążąc do wykazania istnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, stwierdził, że udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne pozwoli sądowi na „dokonanie oceny, czy ekspertyzy, materiały, opinie związane z realizacją przez [P]rezydenta aktu urzędowego podpisania bądź odmowy podpisania ustawy, mieszczą się w normatywnym pojęciu «informacja publiczna» oraz czy podlegają udostępnieniu na gruncie reżimu ustawy o dostępie do informacji publicznej”. Zdaniem sądu pytającego, wyrok interpretacyjny Trybunału Konstytucyjnego pozwoli rozstrzygnąć wątpliwości dotyczące ustalenia związku normatywnego między ustawowym pojęciem „informacji publicznej” i realizacją przez Prezydenta RP jego prerogatywy w zakresie podpisania ustawy lub odmowy jej podpisania. W opinii sądu pytającego, o niezgodności art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1-3 u.d.i.p. z ustawą zasadniczą świadczą „trudności interpretacyjne spowodowane nie dość precyzyjnym wyznaczeniem przez ustawodawcę pojęcia: «informacja publiczna». Stąd powstała wątpliwość co do zakresu przedmiotowego tego pojęcia i jego znaczenia w kontekście wykonywania przez głowę państwa konstytucyjnych uprawnień w procesie legislacyjnym”.

2. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie w piśmie z 8 sierpnia 2012 r., 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 powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny, powołując się na literaturę przedmiotu i orzecznictwo sądowe, sformułował szeroką definicję informacji publicznej jako każdej informacji wytworzonej, przetworzonej lub znajdującej się w posiadaniu władz publicznych bądź innych podmiotów wykonujących zadania publiczne. Wskazał również, że w judykaturze i doktrynie nie budzi wątpliwości kwestia podlegania Prezydenta RP obowiązkowi udostępniania informacji publicznej.

Z kolei w kontekście art. 144 ust. 3 Konstytucji Prokurator Generalny zauważył, że przepis ten odnosi się do podziału kompetencji (i odpowiedzialności) między organami władzy wykonawczej i nie ma podstaw do przyjęcia, aby współkształtował zakres przewidzianych w Konstytucji praw i wolności obywatelskich.

Następnie Prokurator Generalny zakwestionował spełnienie w niniejszej sprawie przesłanki funkcjonalnej wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, gdyż pytanie prawne nie jest środkiem służącym usuwaniu wątpliwości dotyczących wykładni przepisów. Trybunał nie może rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości, albowiem poza jego kognicją leży precyzowanie przepisów prawa przez wybór wiążącej wykładni.

W ocenie Prokuratora Generalnego, analiza okoliczności wskazanych w uzasadnieniu pytania prawnego jednoznacznie wskazuje na to, że Naczelny Sąd Administracyjny dokonał prokonstytucyjnej – w swoim

mniemaniu – wykładni przepisów art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1-3 u.d.i.p., odmawiając jednocześnie waloru poprawności wykładni dokonanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Jednocześnie nie ma podstaw do przyjęcia, by wykładnia tych przepisów – w kontekście wpływu, który na zakres pojęcia informacji publicznej ma art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji – dokonana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, miała cechy wykładni stabilnej, utrwalonej i powszechnej, a tylko istnienie utrwalonej wykładni zakwestionowanych przepisów mogłoby stworzyć Trybunałowi Konstytucyjnemu możliwość wypowiedzenia się co do konstytucyjności takiego ich rozumienia.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, problem przedstawiony przez sąd pytający sprowadza się więc *de facto* do zdekodowania normy prawnej, która winna mieć zastosowanie w rozpatrywanej przez niego sprawie. Okoliczności podniesione przez Naczelnego Sąd Administracyjny w końcowej części uzasadnienia pytania prawnego świadczą o tym, że sąd pytający w istocie oczekuje nie tyle przeprowadzenia kontroli hierarchicznej, ile stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny, czy istnieje związek normatywny między ustawowym pojęciem informacji publicznej a realizacją prezydenckich prerogatyw w procesie legislacyjnym. Marginalnie należy zauważyć, że biorąc pod uwagę treściowy zakres art. 144 ust. 3 Konstytucji, istnienie takiego związku jest co najmniej wątpliwe.

Pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego w istocie dotyczy zatem kwestii stosowania prawa. W niniejszej sprawie brak jest przy tym przeszkód, aby sąd pytający, korzystając ze swych ustawowych uprawnień, samodzielnie rozstrzygnął kwestię wykładni zakwestionowanych przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Występując do Trybunału Konstytucyjnego z niniejszym pytaniem prawnym, sąd pytający potraktował Trybunał jako *sui generis* instancję wykładniczą. Praktyka taka stanowi w istocie ukryty wniosek o dokonanie wiążącej wykładni przepisu ustawy, a stwierdzenie takiej okoliczności upoważnia do wyrażenia poglądu o niedopuszczalności wydania w niniejszej sprawie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny.

3. W piśmie z 30 października 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Sejm. Wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. W razie nieuwzględnienia tego wniosku stwierdził, że art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 3 lit. c u.d.i.p. w zakresie, w jakim kwalifikują dane, które stanowiły jeden z elementów procesu związanego ze skorzystaniem z prerogatyw prezydenckich dotyczących podpisania ustawy, odmowy jej podpisania lub skierowania ustawy w trybie kontroli uprzedniej do Trybunału Konstytucyjnego, jako informacje publiczne podlegające udostępnieniu w trybie u.d.i.p., nie są niezgodne z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 w związku z art. 122 ust. 1-5 Konstytucji. W zakresie zaś art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c, pkt 2, pkt 3 lit. a i b, d-h u.d.i.p. postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W uzasadnieniu Sejm wskazał, że w niniejszej sprawie nie została spełniona tzw. funkcjonalna przesłanka dopuszczalności pytania prawnego. Jest ono bowiem środkiem prawnym inicjującym kontrolę konstytucyjności prawa, a nie narzędziem angażującym sąd konstytucyjny w rozstrzygnięcie wątpliwości związanych z jego wykładnią (interpretacją). Zdaniem Sejmu, sąd pytający wnosi o dokonanie kontroli wykładni przepisu; badaniu miałoby zostać poddane określone rozumienie przepisu ustalone przez Naczelnego Sąd Administracyjny, a nie sam przepis (jego treść). Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny ma ocenić zastosowany przez sąd pytający sposób wykładni art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1-3 u.d.i.p. Tezę tę potwierdza analiza uzasadnienia pytania prawnego. Tymczasem takie rozstrzygnięcie leży poza kognicją sądu konstytucyjnego, a zatem postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W przypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w całości, Sejm wskazał jeszcze inne powody niewystąpienia przesłanki funkcjonalnej w zakresie niektórych zakwestionowanych przez pytający sąd przepisów u.d.i.p. oraz nieadekwatność wzorców kontroli konstytucyjności w odniesieniu do pozostałych przepisów u.d.i.p. Naczelnego Sąd Administracyjny ma bowiem dokonać oceny prawidłowości wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r. (sygn. akt II SAB/Wa 277/11), w którym stwierdzono, iż ekspertyzy, opinie prawne i dokumenty urzędowe na temat ustawy nowelizującej posiadają walor informacji publicznej określonej w art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 3 lit. c u.d.i.p. Zastosowanie znalazł również art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Pozostałe przepisy u.d.i.p. wskazane w *petitum* pytania prawnego nie stanowiły podstawy rozstrzygnięcia sądu administracyjnego pierwszej instancji. Tym samym nie mogą one stanowić podstawy rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego, a zatem irrelevantne jest zagadnienie ich zgodności z Konstytucją. To znaczy, że w zakresie art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c, pkt 2, pkt 3 lit. a i b, d-h u.d.i.p. postępowanie przed Trybunałem podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W związku z twierdzeniem o nieadekwatności wzorców kontroli, Sejm sformułował wniosek, że istotą prerogatywy Prezydenta RP jest zapewnienie aktom urzędowym tego organu ważności bez podpisu Prezesa

Rady Ministrów. W istocie zatem powołane w *petitum* wzorce określają ustrojową relację pomiędzy dwoma członami władzy wykonawczej. Związana z prerogatywą swoboda działania (możność dokonania wyboru sposobu rozstrzygnięcia sprawy) nie jest ściśle i immanentnie związana z istotą tej instytucji. Nawet ograniczając się do wymienionych przez sąd pytający przykładów prerogatyw (podpisania ustawy, odmowy jej podpisania i złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego), trzeba wskazać, że nie zawsze Prezydent RP w sposób dyskrejonalny podejmuje decyzję o podpisaniu lub odmowie podpisania ustawy. Niekiedy, w opisanych w Konstytucji sytuacjach, Prezydent RP nie ma swobody wyboru działania. Zgodnie bowiem z art. 122 ust. 3 zdaniem drugim Konstytucji „Prezydent Rzeczypospolitej nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją”, natomiast na podstawie art. 122 ust. 4 zdania pierwszego Konstytucji „Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją” (jeżeli nie zajdą przesłanki określone w art. 122 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji), a w świetle art. 122 ust. 5 zdania drugiego Konstytucji Prezydent RP jest zobowiązany do podpisania ustawy po ponownym uchwaleniu jej przez Sejm. Akty urzędowe Prezydenta RP o podpisaniu albo o odmowie podpisania ustawy w powyższych sytuacjach nie tracą charakteru prerogatywy (są ważne bez podpisu Prezesa Rady Ministrów), pomimo że głowa państwa jest związana w swojej decyzji (nie posiada swobody rozstrzygnięcia). Akt ten zatem jest samodzielny, ale już nie dyskrejonalny.

Ponadto Sejm zwrócił uwagę na to, że wśród kompetencji Prezydenta RP można wskazać akty urzędowe, które materialnie są do siebie podobne, lecz decyzją ustrojodawcy, tylko niektóre z nich zostały wskazane jako prerogatywy. Na przykład odwołanie ministra na wniosek premiera wymaga kontrasygnaty (art. 161 w związku z art. 144 ust. 2 i *a contrario* ust. 3 Konstytucji). Natomiast odwołanie ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności, stanowi uprawnienie osobiste głowy państwa (art. 144 ust. 3 pkt 14 Konstytucji). Takie zróżnicowanie uprawnień prezydenckich z punktu widzenia relacji pomiędzy członami władzy wykonawczej jest zrozumiałe (w przypadku, o którym mowa w art. 144 ust. 3 pkt 14 Konstytucji, celem ustrojodawcy było odsunięcie Prezesa Rady Ministrów od procesu podejmowania rozstrzygnięcia). Jednakże konsekwencją przyjęcia tezy sądu pytającego, iż w przypadku korzystania przez głowę państwa z prerogatywy następuje wyłączenie ekspertyz i opinii z zakresu pojęcia informacji publicznej, natomiast w przypadku podejmowania decyzji wymagających kontrasygnaty, powyższe wyłączenie już nie zachodzi, jest uznanie, że jeżeli chodzi o takie same opinie sporządzane dla Prezydenta RP, posiadałyby odmienną kwalifikację prawną. Raz stanowiłyby informację publiczną, a raz nie. Ukazuje to, że celem i istotą prerogatywy jest określenie pozycji ustrojowej głowy państwa wobec innych organów władzy, w szczególności wobec Rady Ministrów (i jej Prezesa). Instytucja ta nie jest natomiast przydatna do ustalania charakteru materiałów dodatkowych; tym bardziej nie określa zakresu praw i wolności obywatelskich. W przypadku prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej katalog jego ograniczeń został określony w sposób zamknięty w art. 61 ust. 3 Konstytucji.

W związku z powyższym Sejm wywiódł, że prerogatywy Prezydenta RP nie wpływają na zakres prawa do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zakres ten, przez określenie strony przedmiotowej, podmiotowej oraz kręgu ograniczeń prawa, został ustalony w art. 61 Konstytucji, a dookreślony w przepisach u.d.i.p. Jak słusznie wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2130/11, kompetencje Prezydenta RP wynikające z art. 122 i art. 144 ust. 3 Konstytucji i konstytucyjne prawo do uzyskania informacji publicznej dotyczą różnych płaszczyzn („są prawami całkowicie odrębnymi i nie kolidującymi ze sobą”). Jak się wydaje, z tego powodu dotychczas doktryna nie dostrzegала związku pomiędzy zakresem informacji publicznej a prerogatywami prezydenckimi, co sygnalizuje Prokurator Generalny w swoim piśmie. Podsumowując, Sejm wyraził pogląd o rozdzieleniu płaszczyzn regulacji prawa do informacji publicznej oraz prerogatyw Prezydenta RP.

4. W piśmie z 5 grudnia 2012 r. przewodniczący składu orzekającego zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o ustosunkowanie się do pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego i problemu konstytucyjnego w nim poruszonego. Odpowiadając, Prezes Rady Ministrów odniósł się do następujących kwestii:

- 1) bezpośredniego stosowania art. 61 Konstytucji statuującego prawo dostępu do informacji publicznej;
- 2) relacji art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 3) konstytucyjnie określonych form realizacji prawa do informacji publicznej;
- 4) analizy podstawowych rozwiązań u.d.i.p. w kontekście problemu przekroczenia zakresu upoważnień wynikających z art. 61 ust. 3 i 4 Konstytucji (co obejmuje określenie: podmiotu uprawnionego, przedmiotu udostępnienia, podmiotu zobowiązanego, katalogu uprawnień składających się na prawo dostępu do informacji publicznej);

5) tego, że art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. wskazujący przesłanki ograniczenia prawa do informacji publicznej nie obejmuje swym zakresem ochrony procesu decyzyjnego przed zakłóceniami mogącymi powstać wskutek ujawnienia jego przebiegu (w szczególności w kontekście wątpliwości, czy tzw. dokumenty wewnętrzne stanowią informację publiczną podlegającą udostępnieniu);

6) dopuszczalności i zakresu (przedmiotowego, podmiotowego i czasowego) wprowadzania ograniczeń prawa dostępu do informacji publicznej.

5. W piśmie z 5 grudnia 2012 r. przewodniczący składu orzekającego zwrócił się do Prezydenta RP o ustosunkowanie się do pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego i problemu konstytucyjnego w nim poruszonego. W odpowiedzi Prezydent RP ustosunkował się przede wszystkim do kwestii spełnienia przesłanki funkcjonalnej wystąpienia z pytaniem prawnym w niniejszej sprawie (czy sąd pytający miał inne możliwości rozstrzygnięcia konfliktu odnoszącego się do treści kwestionowanych w pytaniu prawnym przepisów). Jak zauważył Prezydent RP, wątpliwości sądu pytającego budzi zakres przedmiotowy pojęcia informacji publicznej i jego normatywna treść w związku z wykonywaniem przez Prezydenta RP konstytucyjnych uprawnień w sferze stanowiącej prerogatywę. Osnową problemu prawnego jest pytanie, czy ekspertyzy, materiały oraz opinie związane z realizacją przez Prezydenta RP prerogatyw dotyczących ustawy przedłożonej przez Marszałka Sejmu do podpisu, w trybie art. 122 ust. 1 Konstytucji, mieszczą się w normatywnym pojęciu informacji publicznej i w konsekwencji podlegają udostępnieniu na gruncie u.d.i.p. W opinii sądu pytającego, pojęcie informacji publicznej dekodowane z tej ustawy nie zawiera w sobie ekspertyz, opinii i innych materiałów, które związane były z postępowaniem w sprawie ustawy przedłożonej do podpisu.

Za rozpatrzeniem przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego przemawia analiza orzecznictwa sądów administracyjnych, które wskazuje na kontrowersję, w szczególności w zakresie kwalifikacji dokumentów wewnętrznych. Ze względu na nieostrość pojęcia informacji publicznej niezbędne jest ustalenie, czy ekspertyzy, opinie lub materiały stanowią informację publiczną, czy też nie.

Prezydent RP odniósł się również do sposobu sformułowania *petitum* pytania prawnego i jego treści. Dotyczy ono zgodności z Konstytucją określonych przepisów u.d.i.p. rozumianych w sposób wskazany przez sąd w *petitum*, rozwinięty następnie w uzasadnieniu. Przyjęte sformułowanie pytania prawnego nie powinno być uznane za niespełniające wymogów wynikających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Formuła, którą posłużył się sąd pytający, mieści się – przenosząc ją na rodzaj wyroku Trybunału – w formule wyroku interpretacyjnego. Takie wyroki, niezależnie od zróżnicowanej ich oceny w doktrynie prawa i orzecznictwie sądowym, pełnią istotną rolę w orzecznictwie sądów i trybunałów. Wiążą się z problematyką wykładni prawa w zgodzie z Konstytucją (zgodność ta jest warunkowana określonym rozumieniem przepisu). Przepis prawny pozostaje w systemie prawnym pod warunkiem, że wyprowadzana z niego norma ma znaczenie przyjęte w sentencji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Prezydent RP wskazał również, że użyty w u.d.i.p. termin „informacja publiczna” należy do pojęć nieostrych (niedookreślonych), w przypadku których istnieje tzw. pas nieostrości, a zatem występuje grupa przedmiotów, o których nie potrafimy stanowczo orzec, czy są one desygnatami danej nazwy, czy też nie. Uzasadnienie pytania prawnego pozwala stwierdzić, że w odniesieniu do powołanych w nim przepisów pojawiają się wątpliwości, które co najmniej istotnie utrudniają odtworzenie z tych przepisów norm prawnych w zakresie objętym pytaniem prawnym.

Dodatkowo Prezydent RP zauważył, że w niniejszej sprawie problem odnosi się z jednej strony do zakresu realizacji przez obywateli prawa do informacji, z drugiej zaś do wykonywania prerogatyw Prezydenta RP związanych z promulgacją ustawy. Wątpliwości dotyczą w istocie zakresu normatywnej treści pojęcia „informacja publiczna”. Ocena w zakresie zgodności z Konstytucją wskazanych w *petitum* pytania prawnego przepisów u.d.i.p. należy do Trybunału Konstytucyjnego. To znaczy, że spełnione jest kryterium oceny istnienia legitymacji sądu do zadania pytania prawnego, jakim jest rzeczywisty, obiektywny i poważny charakter przedstawionych zastrzeżeń. We wskazanej sytuacji zastrzeżenia odnoszą się do merytorycznej zawartości budzących wątpliwości interpretacyjne przepisów prawnych. Z *petitum* pytania prawnego wynika, iż sąd pytający sformułował zarzut niezgodności z Konstytucją jedynie w zakresie, w jakim powołana regulacja miałaby stanowić podstawę zobowiązania Prezydenta RP do udostępnienia ekspertyz, opinii i materiałów, które stanowiły jeden z elementów procesu związanego ze skorzystaniem z prerogatyw prezydenckich. Jest tak dlatego, że przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie kwestia, od której rozstrzygnięcia zależy wynik sprawy toczącej się przed sądem. Prokonstytucyjna aktywność pytającego sądu, który zwraca się o dokonanie weryfikacji powyższej kwestii nie powinna zostać uznana za działanie niemieszczące się w granicach przesłanki funkcjonalnej.



Niezależnie od wzorców kontroli wskazanych w *petitum* pytania, Prezydent RP wskazał, że nieokreśloność pojęcia informacji publicznej budzi wątpliwości także w świetle zasad przyzwoitej legislacji (nakaz określoności prawa), które podlegają ocenie Trybunału w trybie kontroli konstytucyjności prawa.

Dalej Prezydent RP zajął stanowisko merytoryczne w sprawie konstytucyjności kwestionowanych w pytaniu prawnym przepisów. W tym zakresie stwierdził: art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 3 lit. c u.d.i.p. rozumiane w ten sposób, że nie kwalifikują danych, które stanowią jeden z elementów procesu związanego ze skorzystaniem z prerogatyw prezydenckich dotyczących podpisania ustawy, odmowy jej podpisania lub skierowania ustawy w trybie kontroli uprzedniej do Trybunału Konstytucyjnego, jako informacji publicznych podlegających udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, są zgodne z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 w związku z art. 122 ust. 1-5 Konstytucji.

W uzasadnieniu Prezydent RP przypomniał, że w przypadku korzystania z prerogatyw proces decyzyjny ma charakter autonomiczny, czego pochodną powinno być wyłączenie materiałów, ekspertyz i opinii stanowiących materiały wewnętrzne z zakresu informacji publicznych. Według stanowiska doktryny bowiem, dokumenty do użytku wewnętrznego administracji, zwłaszcza o charakterze przygotowawczym w państwach członkowskich Unii Europejskiej zwykle są wyłączone z zakresu informacji publicznej podlegającej udostępnieniu, a to „pod hasłem potrzeby stworzenia władzy czasu do namysłu”, przy czym w takim przypadku stosowane jest zazwyczaj jedno z dwu modelowych rozwiązań: albo dokumenty wewnętrzne są generalnie wyłączone z prawa dostępu, albo decyzję o ich udostępnieniu pozostawia się organom administracji.

Zdaniem Prezydenta RP, wartością przemawiającą za ochroną dokumentów wewnętrznych jest przede wszystkim prawidłowy przebieg procesu podejmowania rozstrzygnięć lub zajmowanego stanowiska, który może zostać naruszony właśnie przez dostęp do takich dokumentów. Można wskazać następujące zagrożenia interesu publicznego spowodowane publicznym dostępem do dokumentów wewnętrznych:

1) dokumenty wewnętrzne (np. opinie, analizy, rady itp.) mają przedstawiać rzeczywiste stanowiska osób je sporządzających. Jeżeli osoby takie będą świadome ich upublicznienia, mogą formułować treść dokumentu pod kątem ich późniejszego ujawnienia, a nie oddania swojego rzeczywistego stanowiska,

2) dyskusja wewnętrzna powinna mieć swobodny charakter, który m.in. charakteryzuje się zajmowaniem wstępnych stanowisk, podlegających ewolucji podczas procesu wypracowywania końcowego stanowiska. Gdyby biorący udział w takiej dyskusji wiedzieli, że później ich stanowiska zostaną upublicznione, to od początku mogą zajmować stanowiska niepodlegające zmianie, obawiając się krytycznej oceny zmienności własnych poglądów,

3) przyjęte na podstawie dokumentów wewnętrznych stanowisko uległoby „osłabieniu”, gdyby do powszechnej wiadomości podane zostały wiadomości, że rozważano w ramach prac wewnętrznych różne warianty rozstrzygnięcia i analizowano różne przesłanki rozstrzygnięcia, z których niektóre później uznano za nietrafne.

W ocenie Prezydenta RP, niniejsze pytanie prawne odnosi się do swobody realizacji prerogatyw określonych w art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji, które wiążą się z pełnieniem przez Prezydenta RP funkcji gwaranta Konstytucji, ciągłości władzy państwowej oraz podstawowych atrybutów państwowości. Prerogatywy te stanowią zarazem element równowagi władz i arbitrażu politycznego. Jest oczywiste, że rezultat, jakim jest decyzja Prezydenta RP w sprawie ustawy przedłożonej do podpisu (niekontrasygnowany akt urzędowy), ma zawsze status informacji publicznej. Jest ona publikowana w Biuletynie Informacji Publicznej. Nie znajduje jednak umocowania uznanie wszelkich materiałów wewnętrznych, w tym materiałów, ekspertyz i opinii związanych z ustawą przedłożoną do podpisu za informację publiczną (dotyczyć to powinno również ustawy rozpatrywanej w parlamencie). Materiały takie, jeżeli powstaną, stanowią bowiem jedynie źródło wiedzy na temat poglądów osób, które je wytworzyły w danej sprawie. Ewentualnie prezentować mogą one oceny i poglądy wyrażane przez inne osoby. Należy zauważyć, że swoboda Prezydenta RP odnosi się zarówno do wyboru trybu konsultowania się jak i jego przebiegu (czy?, z jakimi podmiotami?, w jakim zakresie? i w jakiej formie?). Zasadnicze znaczenie ma uzyskanie, w wyniku zapoznania się z materiałami i po przeprowadzeniu konsultacji, określonej wiedzy przez głowę państwa. Wymaga to również zapewnienia swobody osobom udzielającym rady, w czym szczególnego znaczenia nabierają: warunek „szczerości” i dopuszczenie ewolucji stanowisk w dyskusji.

Możliwe jest, w sytuacji gdy Prezydent RP wyrazi taką wolę, przedstawienie opinii lub zajęcie stanowiska w sprawie ustawy już uchwalonej, w formie pisemnej lub ustnej. W każdym przypadku zależy to tylko od woli Prezydenta RP i nie wpływa na wyłączność Prezydenta RP w wykonywaniu jego kompetencji. Prezydent RP będący najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej podejmuje bowiem decyzje w sprawach ustaw przedłożonych przez Marszałka Sejmu do podpisu (mające charakter prerogatyw) w pełni samodzielnie.

Prezydent RP przypomniał, że ograniczeniem zakresu znaczeniowego informacji publicznej na gruncie u.d.i.p. jest w szczególności dokument wewnętrzny (sfera wewnętrzna, informacja wewnętrzna), pomimo że sama ustawa w ogóle nie posługuje się tym pojęciem. W licznych wyrokach sądy administracyjne stwierdzały, że poszczególne rodzaje takich dokumentów nie mają charakteru informacji publicznej. Od dokumentów urzędowych w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się dokumenty wewnętrzne służące wprowadzeniu realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Mogą one mieć dowolną formę, nie są wiążące co do sposobu załatwienia sprawy, nie są w związku z tym wyrazem stanowiska organu i nie stanowią więc informacji publicznej (zob. wyrok NSA z 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2130/11, wyrok NSA z 15 lipca 2010 r., sygn. akt I OSK 707/10). Nie mają one jakiegokolwiek waloru oficjalności, a nawet jeśli zawierają propozycje dotyczące sposobu załatwienia określonej sprawy publicznej, to mieści się to w zakresie niezbędnej swobody podjęcia prawidłowej decyzji, po rozważeniu wszystkich racji przemawiających za różnorodnymi możliwościami jej załatwienia.

Zdaniem Prezydenta RP, ważny dla wyodrębnienia wspomnianej kategorii dokumentów jest nie tylko fakt ich wytworzenia w sferze wewnętrznej, ale również wykorzystanie dla celów wewnętrznych. Nie powinno się zawężać tej kategorii do dokumentów wytworzonych przez organ, ale objąć nią również dokumenty przez niego otrzymane (np. zleconą przez organ opinię). Procesowi podejmowania decyzji nie jest konieczna społeczna kontrola na każdym jego etapie. Zasadne wręcz jest twierdzenie, że kontrola taka mogłaby zakłócić jego przebieg, ponieważ każda ze zgłoszonych propozycji podlegałaby społecznemu i przedwczesnemu osądowi. Tymczasem podjęcie decyzji właściwej wymaga wyeliminowania, w atmosferze rozważliwej i spokoju, rozwiązań nietrafnych, zagrażających chronionym konstytucyjnie dobrom, czy też niefunkcjonalnych. Dokumenty wewnętrzne nie decydują o kierunkach działania organu i nie są wyrazem jego oficjalnego stanowiska.

Powyższe w szczególności koresponduje z pozycją ustrojową oraz funkcjami i zadaniami realizowanymi przez Prezydenta RP. Kompetencje związane z ustawą przedłożoną do podpisu, mające formę prerogatyw, zaliczyć należy do takich, których realizacja wymaga szczególnej rozważliwości, a ujawnianie wewnętrznych materiałów mogłoby nie tylko zakłócić proces podejmowania decyzji przez Prezydenta, ale także ograniczyć możliwość swobodnej wymiany poglądów oraz możliwość poznania różnych stanowisk. A przecież właśnie te możliwości warunkują wykonywanie przez Prezydenta funkcji arbitrażu, której wyrazem są m.in. prerogatywy związane z ustawą przedłożoną do podpisu w trybie art. 122 ust. 1 Konstytucji. W zakresie realizacji prerogatyw Prezydent RP ma pełną samodzielność i ponosi wyłączną odpowiedzialność za te działania. Kontrola społeczna ewentualnych materiałów, opinii i ekspertyz wypaczałaby istotę prerogatywy odróżniającej urząd Prezydenta RP od innych organów państwa. Materiały, ekspertyzy i opinie mają charakter wyłącznie wewnętrzny i dlatego też nie powinny być traktowane jako dokumenty podlegające ujawnieniu na wniosek, w trybie określonym w u.d.i.p. O ich ewentualnym ujawnieniu decydować powinien Prezydent RP. Takie rozumienie art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1 i 3 u.d.i.p. nie pozostaje w sprzeczności z art. 61 ust. 1 Konstytucji statuującym prawo do informacji, ponieważ nie ma ono charakteru absolutnego, niemającego żadnych granic.

## II

Na rozprawę 13 listopada 2013 r. nie stawiał się prawidłowo powiadomiony przedstawiciel sądu występującego z pytaniem prawnym. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. 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 z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 27 kwietnia 2004 r. (sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36), w orzecznictwie i doktrynie prawnej jest wyrażany zgodny pogląd, że powyższy przepis ustawy zasadniczej formułuje trzy przesłanki, które łącznie warunkują dopuszczalność zadania Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego: a) podmiotową – może to uczynić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatywy i egzekutywy; b) przedmiotową – przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu

normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; c) funkcjonalną – wystąpienie z pytaniem jest właściwe tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem. Dwie pierwsze przesłanki – podmiotowa i przedmiotowa nie budzą w niniejszej sprawie wątpliwości, bo uprawniony do rozstrzygnięcia w sprawie leżącej u podstaw pytania jest Naczelny Sąd Administracyjny, a zaskarżony został akt o charakterze normatywnym. Rozważenia wymaga natomiast przesłanka funkcjonalna, w szczególności w związku z następującym uzasadnieniem jej spełnienia przez sąd pytający: „udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne pozwole Sądowi (...) na dokonanie oceny, czy ekspertyzy, materiały, opinie związane z realizacją przez prezydenta aktu urzędowego podpisania ustawy, mieszczą się w normatywnym pojęciu «informacja publiczna» oraz czy podlegają udostępnieniu na gruncie reżimu ustawy o dostępie do informacji publicznej”. Według sądu pytającego „powstała wątpliwość co do zakresu przedmiotowego tego pojęcia [informacji publicznej] i jego znaczenia w kontekście wykonywania przez głowę państwa konstytucyjnych uprawnień w procesie legislacyjnym”.

W powyższym kontekście Trybunał Konstytucyjny był obowiązany ustalić, czy niniejsze pytanie prawne nie jest traktowane przez Naczelny Sąd Administracyjny jako środek służący do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów (por. postanowienie TK z 12 lutego 2008 r., sygn. P 62/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 17). Jak bowiem wskazał Trybunał we wcześniejszym orzecznictwie „nie można przedmiotem pytania czynić wątpliwości co do sposobu stosowania prawa przez sądy. Prowadziłoby to do przekształcenia pytania o hierarchiczną zgodność norm we wnioski o ustalenie wykładni ustawy lub aktu podustawowego. Trybunał Konstytucyjny nie jest już właściwy do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, nigdy zresztą sądy nie miały możliwości inicjowania postępowania przed Trybunałem w tym zakresie” (postanowienie TK z 22 marca 2000 r., sygn. P 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 67). Pomoc organom sądowym w merytorycznej ocenie sprawy toczącej się przed sądem nie należy do zadań Trybunału, który nie może rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości (zob. K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” z. 9/2001, s. 25).

Wystąpienie przesłanki funkcjonalnej może budzić wątpliwości również w związku z przyjmowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego regułą, że jeżeli sąd orzekający ma wątpliwości natury konstytucyjnej co do treści przepisu, który będzie stosował w konkretnej sprawie, powinien przede wszystkim dążyć do ich usunięcia w drodze przyjętych w orzecznictwie i nauce prawa reguł interpretacyjnych (zob. sygn. P 16/03). Ważne w takim stanie rzeczy jest ustalenie, czy w analizowanym przypadku istnieje możliwość interpretacji stosowanych przepisów w zgodzie z Konstytucją (zob. *ibidem*). Takie działanie – podkreśla się w doktrynie – stanowi realizację nakazu dokonywania wykładni ustaw w sposób zgodny z Konstytucją i winno poprzedzać wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w trybie art. 193 Konstytucji (*ibidem*). Sądy, na podstawie art. 8 Konstytucji, mogą bezpośrednio stosować ustawę zasadniczą, a zatem powinny dokonywać wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją (zob. np. postanowienia z 29 listopada 2001 r., sygn. P 8/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 268; z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03; z 30 maja 2005 r., sygn. P 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 60). Dopiero gdy te zabiegi zakończą się niepowodzeniem, powstaje możliwość postawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego. Wiąże się to z wymogiem traktowania tej instytucji jako środka subsydiarnego, który powinien być wykorzystywany w ostateczności, o ile sąd nie jest w stanie samodzielnie rozwiązać zagadnienia konstytucyjnego, tzn. gdy wyrok Trybunału jest niezbędny do prawidłowego (zgodnego z prawem, w tym z Konstytucją) skonstruowania podstawy rozstrzygnięcia sądowego (zob. M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 198).

Powyższe uwagi odnoszą się do sytuacji, w której istnieje możliwość zinterpretowania budzących wątpliwości przepisów w zgodzie z Konstytucją. Możliwa jest jednak sytuacja, w której wątpliwości sądu pytającego dotyczącego ustalenia treści normy w zgodzie z ustawą zasadniczą zależą od przyjmowanego rozumienia instytucji konstytucyjnej. Innymi słowy, trudności dotyczące bezpośredniego zastosowania przez sąd ustawy zasadniczej, zmierzającego do samodzielnego rozwiązania zagadnienia konstytucyjnego bez angażowania Trybunału Konstytucyjnego, mogą wynikać z problemów związanych z dokonaniem wykładni samej Konstytucji. I taka sytuacja wystąpiła w sprawie rozpatrywanej przez Trybunał.

2. Ustosunkowując się do powstałych wątpliwości związanych z przesłanką funkcjonalną pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunał Konstytucyjny uważa, że w niniejszej sprawie przesłanka ta występuje. Przedstawiony przez sąd pytający problem konstytucyjny sprowadza się do ustalenia charakteru prerogatywy prezydenckiej. Tym samym, w niniejszej sprawie niemożność zastosowania przez Naczelny Sąd Administracyjny reguły wykładni kwestionowanych przepisów w zgodzie z Konstytucją wynika przede wszystkim z potrzeby dokonania interpretacji ustawy zasadniczej w zakresie wskazanych w pytaniu prawnym wzorców kontroli. To zaś należy do kognicji Trybunału Konstytucyjnego, który powołany jest do dokonywania wiążącej

wykładni przepisów ustawy zasadniczej. Ze względu na pewność obrotu prawnego uzasadnione jest, aby w zakresie wykładni Konstytucji stanowisko zajął sąd konstytucyjny, a nie sąd administracyjny na potrzeby konkretnej sprawy.

Jednocześnie zauważyć należy, że negatywna odpowiedź Trybunału na sformułowane przez sąd pytanie prawne, a tym samym derogacja wskazanej w nim normy prawnej, wpłynęłaby na wynik kontroli wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r. o sygn. akt II SAB/Wa 277/11 w zakresie, w jakim odnosi się do obowiązku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP) udostępnienia danych stanowiących informację publiczną, a zgromadzonych w związku z realizacją prerogatywy prezydenckiej w zakresie podpisania ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 75, poz. 398, ze zm.; dalej ustawa zmieniająca). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przynajmniej niektóre z dokumentów wskazanych we wniosku o udostępnienie informacji publicznej przez Prezydenta RP mogą zawierać taką informację. Zaprezentowana przez sąd pytający wykładnia kwestionowanych przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.; dalej: u.d.i.p.) jest prawidłowa. W zbiorze żądanych dokumentów obejmującym: ekspertyzy, opinie prawne i dokumenty urzędowe na temat ustawy zmieniającej oraz ekspertyzy i opinie prawne na temat projektu tej ustawy, sporządzone w Kancelarii Prezydenta RP, dla Kancelarii Prezydenta RP lub dla Prezydenta RP, mogą występować informacje publiczne w rozumieniu przepisów u.d.i.p. (informacje o sprawach publicznych – art. 1 ust. 1 u.d.i.p.).

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że w doktrynie prawnej i orzecznictwie pojęcie informacji publicznej i sprawy publicznej jest rozumiane szeroko. Podlega ono ustaleniu nie tylko na podstawie art. 1 ust. 1 u.d.i.p., lecz także, a nawet przede wszystkim, na podstawie art. 61 Konstytucji. Skoro prawo do informacji publicznej ma charakter konstytucyjny, to ustawy je dookreślające powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom i innym jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki powinny być rozumiane wąsko. Wymienione przepisy są podstawą przyjęcia, że informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne lub odnosząca się do władz publicznych, a także wytworzona lub odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Informacją publiczną jest zatem treść dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź go dotyczących.

Z tego szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają jednak treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Od „dokumentów urzędowych” w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się zatem „dokumenty wewnętrzne” służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgodnieniu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej.

Tym samym, nie należy wykluczać, że nie wszystkie informacje objęte wnioskiem o dostęp do informacji publicznej skierowanym na tle niniejszej sprawy do Prezydenta RP mają charakter publiczny i podlegają udostępnieniu. Nie przeczy to jednak podstawowemu wnioskowi, że sformułowana w *petitum* pytania prawnego norma znajduje odzwierciedlenie w treści kwestionowanych przepisów u.d.i.p. i ma zastosowanie w sprawie skargi kasacyjnej rozpoznawanej przez Naczelny Sąd Administracyjny. Wątpliwości co do konstytucyjności tej normy upoważniały sąd pytający do wniesienia pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, a przez to przesądzają o wystąpieniu przesłanki funkcjonalnej tego pytania.

3. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie były art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 1-3 u.d.i.p. Zgodnie z pierwszym przepisem, „każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie”. Z kolei art. 6 ust. 1 pkt 1-3 u.d.i.p. stanowi, że „udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o:

1) polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o: a) zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, b) projektowaniu aktów normatywnych, c) programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań,

2) podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 [władzach publicznych oraz innych podmiotach wykonujących zadania publiczne, w szczególności organach władzy publicznej, organach samorządów gospodarczych i zawodowych, podmiotach reprezentujących zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, podmiotach reprezentujących państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmiotach reprezentujących inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, podmiotach reprezentujących inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osobach prawnych, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów], w tym o: a) statusie prawnym lub formie prawnej, b) organizacji, c) przedmiocie działalności i kompetencjach, d) organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach, e) strukturze własnościowej podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3-5, f) majątku, którym dysponują,

3) zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o: a) trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych, b) trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej, c) sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych, d) sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, e) stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania, f) prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych, g) naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, w zakresie określonym w przepisach odrębnych, h) konkursie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, w zakresie określonym w przepisach odrębnych”.

Innymi słowy, przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie sąd pytający uczynił przepisy definiujące pojęcie informacji publicznej i przewidujące obowiązek jej udostępniania. Wobec tego, że kontrola konstytucyjności w trybie pytań prawnych ma charakter konkretny, na tle niniejszej sprawy powstaje wątpliwość, czy wyżej wskazany zakres kwestionowania nie wymaga zawężenia przez wyłączenie spod kontroli Trybunału niektórych przepisów art. 6 ust. 1 u.d.i.p. ze względu na prawdopodobny brak związku z jednostkową (indywidualną) sprawą rozstrzyganą przez Naczelny Sąd Administracyjny, a spowodowany niewystąpieniem w zbiorze dokumentów objętych wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej przez Prezydenta RP treści wymienionych w niektórych przepisach art. 6 ust. 1 pkt 1-3 u.d.i.p. Wobec tak zarysowanego problemu Trybunał Konstytucyjny zdecydował o ograniczeniu przedmiotu kontroli, względem wyznaczonego w pytaniu prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego, do art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 3 lit. c u.d.i.p. W tych przepisach bowiem ustawodawca za informację publiczną uznaje informacje o zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej i o projektowaniu aktów normatywnych, jak również o sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych. Tym samym tylko ten zakres przedmiotowy art. 6 ust. 1-3 u.d.i.p. pozostaje w związku ze sprawą stanowiącą tło wystąpienia z niniejszym pytaniem prawnym. Żądane przez zainteresowanego ekspertyzy, opinie prawne i dokumenty urzędowe dotyczyły mianowicie ustawy zmieniającej, a zatem jednocześnie zamierzeń władzy ustawodawczej, projektowania i sposobu stanowienia aktu normatywnego.

4. Ustalenie problemu konstytucyjnego sygnalizowanego przez sąd pytający nastroczało pewnych trudności. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w tym kontekście podstawowe znaczenie należało przypisać następującym sformułowaniom użytym w pytaniu prawnym: „[o]bjęcie wszystkich materiałów (opinii, ekspertyz, notatek, ustnych konsultacji) składających się na proces realizacji konstytucyjnej prerogatywy w zakresie podpisania ustawy (odmowy podpisania, bądź skierowania do Trybunału Konstytucyjnego), obowiązkiem udostępnienia w trybie ustawy o informacji publicznej godzi w istotę prerogatywy, jako instytucji ustrojowej, dającej prezydentowi prawo samodzielnego władztwa. Sugeruje, zdaniem Sądu pytającego, że głowa państwa podjęła określone rozstrzygnięcie – podpisała ustawę bądź odmówiła jej podpisania, na podstawie przedłożonych opinii i ekspertyz. Opinia publiczna mogłaby podjąć próbę następczego zrekonstruowania toku rozumowania głowy państwa oraz powodów, dla których Prezydent RP zdecydował się na takie, a nie inne rozstrzygnięcie. Przy czym rzecz jasna próba taka byłaby z góry skazana na niepowodzenie – przesłanki skorzystania przez Prezydenta RP z przysługującej mu prerogatywy leżą bowiem niejako *in pectore*, nie wynikają zaś ze sporządzanych na jego zlecenie opinii prawnych i ekspertyz”. Wydaje się zatem, że istotę zarzutu niekonstytucyjności stanowi to, iż w ramach kwestionowanych przepisów ustawodawca przewiduje warunki skorzystania przez Prezydenta RP z kompetencji określonej w art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji w postaci obowiązku uprzedniego uzyskania powyższych opinii i ekspertyz, a tym samym wprowadza dodatkowe ograniczenia sfery samodzielnego władztwa głowy państwa, uzupełniające katalog ograniczeń zawartych w art. 122 Konstytucji. Dopuszczalne

jest również nieco inne ujęcie problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie, a nawiązujące bezpośrednio do kwestii zasygnalizowanej przez Trybunał Konstytucyjny w momencie rozważania wystąpienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego i trudności związanych z charakterem prerogatywy Prezydenta RP. Sprowadza się to do zajęcia przez Trybunał stanowiska w zakresie tego, czy i w jaki sposób instytucja prerogatywy wpływa na rozumienie zakwestionowanych przepisów. Innymi słowy: a) czy wpływa przez to, że opinie i ekspertyzy, o których ma rozstrzygnąć sąd pytający, w ogóle nie mieszczą się w pojęciu informacji publicznej; b) czy wpływa w ten sposób, że prerogatywa uzasadnia ograniczenie dostępu do informacji publicznej; c) czy też skutkuje brakiem prawnej relewantności wyznaczonych wzorców kontroli do badania zaskarżonych przepisów.

5. Jak wynika z powyższego, wzorcem kontroli sąd pytający określił art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 w związku z art. 122 ust. 1-5 Konstytucji, a zatem przepisy określające zakres uprawnień (niekiedy będących jednocześnie obowiązkami) Prezydenta RP w procesie legislacyjnym. Podstawowy wzorec odnosi się do wskazania tzw. prerogatyw prezydenckich (podpisanie, odmowa podpisania ustawy, skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego) oraz, przez odesłanie do art. 144 ust. 2 Konstytucji, obejmuje dodatkowo treść normatywną odnoszącą się do istoty powyższych uprawnień osobistych Prezydenta RP. Składają się nań dwa elementy: wymienione akty urzędowe do ich ważności nie wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów oraz Prezydent RP ponosi wyłączną odpowiedzialność za ich podjęcie i treść (por. P Sarnecki, uwagi do art. 144, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1999, s. 9). Z kolei podany jako związkowy art. 122 ust. 1-5 Konstytucji dookreśla kompetencje Prezydenta RP związane z realizacją wyżej wskazanych uprawnień osobistych, przez co zawęża swobodę realizacji tych prerogatyw, w szczególności określając przypadki, w których Prezydent RP ma konstytucyjny obowiązek podpisania oraz odmowy podpisania ustawy przedłożonej przez Marszałka Sejmu. Podsumowując, wyznaczone w pytaniu prawnym wzorce kontroli sprowadzają się do określenia istoty trzech prerogatyw prezydenckich oraz ustalenia przypadków, kiedy ich realizacja następuje względnie swobodnie, a kiedy ten zakres swobody nie istnieje albo jest marginalny.

6. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w związku z tym, że w stanie faktycznym będącym tłem niniejszego pytania prawnego doszło do podpisania przez Prezydenta RP ustawy zmieniającej, za podstawowy wzorec kontroli powinien być uznany art. 144 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 122 ust. 1 Konstytucji. Zestawienie tak doprecyzowanego przedmiotu i wzorca kontroli prowadzi do wniosku o nieadekwatności tego ostatniego do badania konstytucyjności sformułowanej w pytaniu prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego normy prawnej. Nałożenie w kwestionowanych przepisach u.d.i.p. obowiązku udostępnienia informacji publicznej nie wykazuje związku z przedmiotem regulacji art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji, jako że w żaden sposób nie odnosi się do kwestii realizacji uprawnień Prezydenta RP do podpisania lub odmowy podpisania ustawy bez wymogu podpisu (kontrasygnaty) Prezesa Rady Ministrów oraz na własną odpowiedzialność głowy państwa. Ponadto odkodowana przez sąd pytający norma nie uzupełnia katalogu przewidzianych w Konstytucji (art. 122 ust. 1-5 ustawy zasadniczej) przypadków, w których ustrojodawca zawęził swobodę (dookreślił sposób) realizacji prerogatyw prezydenckich. Kwestionowane przepisy w szczególności nie przewidują dodatkowego obowiązku współdziałania Prezydenta RP w zakresie wykonywania wspomnianych uprawnień osobistych. Innymi słowy, powinności w zakresie udostępnienia informacji publicznej nie wiążą się z istotą i sposobem realizacji prerogatyw wymienionych w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji. Wniosek ten jest jeszcze bardziej ewidentny na tle stanu faktycznego sprawy objętej rozpatrywanym pytaniem prawnym. Prezydent RP podpisał bowiem ustawę zmieniającą 7 kwietnia 2011 r. (zob. <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/3946.htm>), a wniosek o udostępnienie wszystkich ekspertyz, opinii prawnych i dokumentów urzędowych z tym związanych jest datowany na 20 kwietnia 2011 r., a zatem nie mógł mieć najmniejszego wpływu na zmniejszenie określonego w Konstytucji zakresu samodzielności władztwa Prezydenta RP, ani w żadnym razie determinować sposobu realizacji osobistych uprawnień tego organu władzy publicznej.

Istota prerogatyw Prezydenta RP jest związana płaszczyzną ustrojową (relacją lub jej brakiem z Prezesem Rady Ministrów), a problem swobody ich realizacji wykracza poza treść normatywną art. 144 ust. 3 Konstytucji i wynikającą z tego przepisu (w związku z art. 144 ust. 2 Konstytucji) istotę uprawnień osobistych głowy państwa. Potwierdza to m.in. art. 122 Konstytucji, z którego wynika, że w określonych okolicznościach nie można mówić o „sferze samodzielnego władztwa” Prezydenta RP (por. art. 122 ust. 2, ust. 3 zdanie drugie, ust. 4 zdanie pierwsze oraz ust. 5 zdanie drugie Konstytucji). Dlatego też pojęcie prerogatywy jest najczęściej definiowane przez stwierdzenie, że jest to akt urzędowy Prezydenta RP niewymagający dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 63;

A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 146 i 151), niezależnie od tego, czy głowa państwa podejmuje go dyskrejonalnie, czy też w sposób związany.

Za nieadekwatnością powołanych w pytaniu prawnym wzorców kontroli przemawia także to, że w odróżnieniu od zakresu przedmiotowego kwestionowanych przepisów u.d.i.p. nie dotyczą sfery praw i wolności konstytucyjnych, do której to grupy bez wątplenia zaliczyć należy prawo dostępu do informacji publicznej, wynikające z art. 61 Konstytucji. Jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 stycznia 2012 r. o sygn. akt I OSK 2130/11 i w wyroku z 29 lutego 2012 r. o sygn. akt I OSK 2196/11 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), „[u]prawienia Prezydenta RP zapisane w art. 122 Konstytucji i konstytucyjne prawo do uzyskania informacji publicznej są prawami całkowicie odrębnymi i nie kolidującymi ze sobą. Przysługują różnym podmiotom i dotyczą, co może nie wydawać się oczywiste, różnych sfer przestrzeni publicznej (...). Prezydent RP może, ale nie musi, w sprawach objętych jego władzą dyskrejonalną uzasadniać swojego stanowiska. W niektórych przypadkach podejmując decyzje może mieć na uwadze skutki odleglejsze niż te, które wskazywane są w debacie publicznej. Musi w związku z tym dopuszczać możliwość, że jego działania nie zawsze zyskają powszechną aprobatę. Nie oznacza to jednak, że norma konstytucyjna zawarta w art. 61 bez żadnych do tego podstaw ma nie znajdować zastosowania w stosunku do Prezydenta RP”. Innymi słowy, ustawowe uszczegółowienie konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej wynikające z zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów, a polegające na nałożeniu konkretnego obowiązku udostępniania tej informacji, funkcjonuje niezależnie od realizacji prerogatyw prezydenckich, w żaden sposób nie wpływając na konstytucyjnie wyznaczony zakres swobody decyzyjnej głowy państwa. Tym samym więc na tle niniejszej sprawy w szczególności bezprzedmiotowe byłoby rozważania Trybunału Konstytucyjnego dotyczące tego, czy realizacja kompetencji Prezydenta RP wymienionych w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji uzasadnia ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej, które to ograniczenie byłoby uprawnione w świetle art. 61 ust. 3 Konstytucji. Wniosek ten nie zmienia jednak reguły, że art. 61 ust. 3 ustawy zasadniczej przesądza o tym, czy ograniczenie w dostępie do materiałów i dokumentów gromadzonych przez Prezydenta RP w celu uczynienia użytku z prerogatywy jest usprawiedliwione.

7. Stwierdzenie nieadekwatności wzorca kontroli kwestionowanych przepisów wynikającego z art. 144 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 122 ust. 1 Konstytucji powoduje, że orzekanie co do pozostałych wzorców jest zbędne (art. 144 ust. 3 pkt 9 i art. 122 ust. 2-5 Konstytucji). Powyższa argumentacja dotycząca art. 144 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 122 ust. 1 Konstytucji wyczerpuje bowiem analizę dotyczącą pozostałych wzorców. Dodatkowym argumentem za umorzeniem postępowania w tym zakresie są okoliczności niniejszej sprawy, w których Prezydent RP podpisał ustawę, a zatem nie doszło do skorzystania przez ten organ z kompetencji określonej w art. 144 ust. 3 pkt 9 oraz z art. 122 ust. 2-5 Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

#### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Mirosława Granata  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt P 25/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 listopada 2013 r. w sprawie o sygn. akt P 25/12.

1. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 3 lit. c ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.; dalej: ustawa o dostępie do informacji publicznej), rozumiane w ten sposób, że kwalifikują dane, które stanowią element procesu wykonywania kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej określonej w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji, jako informacje publiczne podlegające udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie są niezgodne z art. 144 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 122 ust. 1 Konstytucji.

Uważam, że rozstrzygnięcie to jest błędne, a postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na nie dopuszczalność wydania wyroku.

Z analizy uzasadnienia pytania prawnego wynika, że sąd pytający (Naczelny Sąd Administracyjny), zwracając się do Trybunału Konstytucyjnego chce uzyskać wykładnię kwestionowanych przepisów. Oczekuje on bowiem stwierdzenia przez Trybunał, czy istnieje związek normatywny między ustawowym pojęciem informacji publicznej a realizacją prezydenckich prerogatyw w procesie legislacyjnym. W mojej ocenie, takie postawienie problemu konstytucyjnego dotyczy stosowania prawa. Sąd pytający ma instrumenty ustawowe, by dokonać wykładni kwestionowanych przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. W związku z tym w niniejszej sprawie nie istnieje przesłanka funkcjonalna pytania prawnego.

Naczelny Sąd Administracyjny nie uzasadnił, na czym miałyby polegać związek między wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego odnoszącym się do kwestionowanych przepisów a sprawą toczącą się przed tym sądem. Nie czyni zadość wymaganiom pytania prawnego okoliczność, że NSA chce uzyskać pochodzącą od Trybunału wykładnię określonych przepisów.

2. Na tle niniejszej sprawy pojawia się zagadnienie rozumienia formuły sentencji „nie jest niezgodne”.

2.1. Krańcowo przeciwstawnymi sobie rodzajami orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego są orzeczenia o niezgodności badanej normy z wzorcem kontroli oraz o jej zgodności. Orzeczenie TK o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją (umową międzynarodową lub ustawą) jest umocowane bezpośrednio w Konstytucji (art. 190 ust. 4).

W praktyce orzeczniczej Trybunału, jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP, na oznaczenie stosunku przedmiotu kontroli do wzorca kontroli wykształciła się konstrukcja „nie jest niezgodne”. Jej znaczenie logiczne nie jest do końca sprecyzowane w trybunalskim *acquis*, moim zdaniem, do dnia dzisiejszego.

Z „nie jest niezgodne”, co oczywiste, nie wynika zgodność normy, ani też brak zgodności z Konstytucją. Podwójne przeczenie („nie jest niezgodne”) nie oznacza tu w szczególności zgodności. Podwójne przeczenie nie jest bowiem twierdzeniem, jeśli występują więcej niż dwie możliwości. Okazuje się jednak, że w latach 90-tych XX w. formuła ta była pojmowana w orzecznictwie jako synonim uznania zgodności lub przynajmniej „potwierdzenia konstytucyjności badanej regulacji” (podają za: J. Królikowski, A.V. Prokop, *Wyrok o braku niezgodności jako trzeci rodzaj rozstrzygnięcia w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Studia Prawnicze” z. 4/2009, s. 49). Takie postrzeganie znaczenia tej konstrukcji zostało następnie uznane w doktrynie trybunalskiej za nieprecyzyjne i wypadło z niej.

2.2. Od 2000 r., Trybunał posługuje się formułą „nie jest niezgodne” w wypadku braku „wspólnej płaszczyzny porównawczej pomiędzy przedmiotem a wzorcem kontroli (por. J. Królikowski, A.V. Prokop, *op. cit.*, s. 46). Innymi słowy, z przywoływanych badań zdaje się wynikać to, że „nie jest niezgodne” wskazuje, że w ocenie TK zarzut wnioskodawcy jest źle stawiany lub „wycelowany”. W wypadku zastosowania danej konstrukcji przez TK, nie dochodzi do rozstrzygnięcia o kwestionowanej regulacji, tj. nieadekwatność wzorca zamyka drogę do stwierdzenia zgodności lub niezgodności przepisu z wzorcem. Wyrok, według którego badana norma „nie jest niezgodna” z wzorcem kontroli, bywa określany mianem „niepełnego orzeczenia merytorycznego” (tak, J. Królikowski, A.V. Prokop, *op. cit.*, s. 46). Bezdyskusyjne jest tutaj to, że Trybunał wydaje orzeczenie w ramach merytorycznego etapu rozpoznania sprawy.

Z nowszego orzecznictwa wynika ponadto fakt, że formuła „nie jest niezgodne” jest jeszcze stosowana przez Trybunał, jeśli przywołany wzorzec kontroli nie ma związku z przedmiotem unormowania zawartym w badanych przepisach albo jeśli niewystarczająco uargumentowano stawiany zarzut (por. J. Królikowski, A.V. Prokop, *op. cit.*, s. 52 i 55). Okazuje się, że Trybunał stosował formułę „nie jest niezgodne” także w sytuacjach stwierdzenia zbędności orzekania w danej sprawie albo stwierdzenia niemożności orzekania w danej sprawie. Owe przypadki stosowania wyrażenia „nie jest niezgodne” stanowią odstępstwo od wspomnianej linii głównej (brak wspólnej płaszczyzny porównania normy i wzorca) i są ułamkiem w orzecznictwie.

Patrząc z kolei na problem znaczenia formuły „nie jest niezgodne” z punktu widzenia instytucji *umorzenia*, należy stwierdzić, że umorzenie nie stanowi rozstrzygnięcia sprawy. Jest to, moim zdaniem, najostrzejszy instrument, jakim dysponuje w swojej „immunologii” Trybunał wobec wnioskodawcy, skarżącego czy sądu pytającego, gdyż oznacza odrzucenie możliwości zajmowania się sprawą. Z tego punktu widzenia, konstrukcja „nie jest niezgodne” jest tu słabszym instrumentem prawnym aniżeli *umorzenie*. Reasumując, formuła „nie jest niezgodne” jest cennym instrumentem orzeczniczym, usytuowanym wprawdzie między wspomnianymi przeciwstawnymi sobie rodzajami orzeczeń (niezgodne, zgodne), ale nie na tym samym poziomie co one. W tym sensie dyskusyjne jest to, czy dana konstrukcja stanowi istotnie „trzeci rodzaj rozstrzygnięcia” TK. Z pewnością jest nim, jeśli wymieniamy wszystkie formy, w jakich Trybunał orzeka.



2.3. Skoro stosowanie konstrukcji „nie jest niezgodne” podlegało zmianie (nie było jednolite), to w kontekście odróżnienia jej od *umorzenia* postępowania, należy podchodzić do jej stosowania tak, aby wypowiedź „nie jest niezgodne” nie zależała od czynników subiektywnych oraz aby była jasna dla obserwatora. W wypadku braku uprawdopodobnienia przez wnioskodawcę (skarżącego, sąd pytający) relacji adekwatności wzorca do przedmiotu kontroli, TK winien umarzać postępowanie z uwagi na niespełnienie jednej z przesłanek procesowych. Sytuacja taka ma miejsce, jeżeli z treści przepisów wskazanych jako przedmiot i wzorzec kontroli, ani z treści wniosku i jego uzasadnienia, nie wynika jakakolwiek wspólna płaszczyzna porównawcza, w ramach której mogłaby być przeprowadzona kontrola konstytucyjności. Przy tym związek adekwatności, jako element wniosku wskazujący normatywne płaszczyzny kontroli między przedmiotem a wzorcem kontroli w danej sprawie, nie może być dodany przez TK, z uwagi na zagrożenie wykraczania poza granice zaskarżenia i naruszenie art. 66 ustawy o TK (por. J. Królikowski, A. V. Prokop, *op.cit.*, s. 66). Zatem zastosowanie *umorzenia* postępowania z uwagi na relację adekwatności powinno dotyczyć sytuacji, w której nieadekwatność wzorca kontroli do oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji jest oczywista.

3. Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszego wyroku, uważam, że formuła „nie są niezgodne” użyta w sentencji nie jest właściwa. W wypadku braku przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, Trybunał musi umorzyć postępowanie. Nie może rozpatrywać go merytorycznie. Istnieje bowiem różnica między postanowieniem o umorzeniu a wyrokiem o nieadekwatności wzorców kontroli.

Nie można dowolnie „mieszać” zagadnień formalnych, a zatem tych, które dotyczą dopuszczalności aktu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, z zagadnieniami merytorycznymi – w których Trybunał ocenia relację kwestionowanych przepisów z wzorcami kontroli wskazanymi przez uprawniony podmiot.

W pierwszym wypadku Trybunał nie zajmuje się bowiem oceną hierarchicznej zgodności prawa. Dopiero w tym drugim wypadku przeprowadza kontrolę. Dopuszczenie do merytorycznego rozpoznania sprawy, która ze względów formalnych była niedopuszczalna, jest nieprawidłowe i niezgodne z ideą kontroli konstytucyjności prawa.

4. W pozostałym zakresie mojego stanowiska przyłączam się do argumentacji przedstawionej w zdaniu odrębnym sędziego M. Zubika.

#### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Marka Zubika  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt P 25/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 listopada 2013 r. w sprawie o sygn. akt P 25/12.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. W mojej ocenie, Trybunał był zobligowany do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Podobnie ten problem widział Sejm i Prokurator Generalny. W pełni podzielam zdanie tych uczestników postępowania przed TK, którzy uznali, że w niniejszej sprawie brak jest przesłanki funkcjonalnej, będącej pozytywną przesłanką procesową warunkującą dopuszczalność merytorycznego rozpatrzenia pytania prawnego przez Trybunał w świetle art. 193 Konstytucji.

2. Jeżeli uzasadnieniem wystąpienia przesłanki funkcjonalnej była konieczność stwierdzenia przez Trybunał, „czy ekspertyzy, materiały, opinie związane z realizacją przez prezydenta aktu urzędowego podpisania, bądź odmowy podpisania ustawy, mieszczą się w normatywnym pojęciu «informacja publiczna» oraz czy podlegają udostępnieniu na gruncie reżimu ustawy o dostępie do informacji publicznej” (s. 17 pytania prawnego), to ustalenie tego w konkretnej sprawie podpisania przez Prezydenta RP ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 75, poz. 398) należało do sądów administracyjnych (zob. art. 184 Konstytucji). Z pewnością nie mieściło się natomiast

w kompetencjach Trybunału, określonych w art. 188-189 i art. 131 Konstytucji. Sąd konstytucyjny nie jest bowiem – co do zasady – „sądem faktów”.

3. Jeżeli natomiast dla ustalenia istnienia przesłanki funkcjonalnej chodziło o to, aby określić, czy przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie ograniczają kompetencji Prezydenta RP w zakresie podpisania bądź odmowy podpisania ustawy (zob. s. 15 pytania prawnego), to wyrok, w którym Trybunał Konstytucyjny odpowiedział Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, że przywołane przez ten sąd przepisy Konstytucji są nieadekwatne do rozpoznania przez TK tak postawionego zarzutu (przepis stanowiący, że do swojej ważności akt urzędowy Prezydenta nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów w związku z trybem postępowania Prezydenta z ustawą przekazaną mu do podpisu przez Marszałka Sejmu; art. 144 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 122 ust. 1 Konstytucji), nie rozwiązuje problemu konstytucyjnego. NSA musiałby bowiem inaczej sformułować zarzut, przedstawiając jednak adekwatne wzorce kontroli (nie wyłączając wstępu do Konstytucji).

4. Postawione przez Naczelny Sąd Administracyjny pytanie prawne nie służyło również „umacnianiu uprawnień obywateli” (wstęp do Konstytucji). Faktycznie bowiem NSA dąży do przyjęcia zawężającej wykładni prawa do informacji publicznej na rzecz ochrony dyskrecjonalnego sposobu wykonywania władzy publicznej przez Prezydenta RP. Również i z tego powodu nie należało, dla potrzeb niniejszej sprawy, dokonywać – w mojej ocenie – rozszerzającej wykładni przesłanki funkcjonalnej pytań prawnych w rozumieniu art. 193 Konstytucji.

#### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego  
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt P 25/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 listopada 2013 r. w sprawie o sygn. akt P 25/12.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco.

W uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzono, że w stanie faktycznym będącym tłem rozpoznanego pytania prawnego za podstawowy wzorzec kontroli powinien być uznany art. 144 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 122 ust. 1 Konstytucji. Trybunał podkreślił, że: „Nałożenie w kwestionowanych przepisach u.d.i.p. obowiązku udostępnienia informacji publicznej nie wykazuje związku z przedmiotem regulacji art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji, jako że w żaden sposób nie odnosi się do kwestii realizacji uprawnień Prezydenta RP do podpisania lub odmowy podpisania ustawy bez wymogu podpisu (kontrasygnaty) Prezesa Rady Ministrów oraz na własną odpowiedzialność głowy państwa”. Wskazał nadto, że: „odkodowana przez sąd pytający norma nie uzupełnia katalogu przewidzianych w Konstytucji (art. 122 ust. 1-5 ustawy zasadniczej) przypadków, w których ustrojodawca zawęził swobodę (dookreślił sposób) realizacji prerogatyw prezydenckich. Kwestionowane przepisy w szczególności nie przewidują dodatkowego obowiązku współdziałania Prezydenta RP w zakresie wykonywania wspomnianych uprawnień osobistych”. W konsekwencji, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, „powinności w zakresie udostępnienia informacji publicznej nie wiążą się z istotą i sposobem realizacji prerogatyw wymienionych w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji”.

Trybunał podkreślił, że istota prerogatyw Prezydenta RP jest związana płaszczyzną ustrojową (relacją lub jej brakiem) z Prezesem Rady Ministrów, a problem swobody ich realizacji wykracza poza treść normatywną art. 144 ust. 3 Konstytucji i wynikającą z tego przepisu (w związku z art. 144 ust. 2 Konstytucji) istotę uprawnień osobistych głowy państwa. W uzasadnieniu wyroku stwierdzono, że potwierdza to m.in. art. 122 Konstytucji, z którego wynika, że w określonych okolicznościach nie można mówić o „sferze samodzielnego władztwa” Prezydenta RP (por. art. 122 ust. 2, ust. 3 zdanie drugie, ust. 4 zdanie pierwsze oraz ust. 5 zdanie drugie Konstytucji).

W ocenie Trybunału za nieadekwatnością „powołanych w pytaniu prawnym wzorców kontroli przemawia także to, że w odróżnieniu od zakresu przedmiotowego kwestionowanych przepisów u.d.i.p. nie dotyczą sfery praw i wolności konstytucyjnych, do której to grupy bez wątplenia zaliczyć należy prawo dostępu do informacji publicznej, wynikające z art. 61 Konstytucji”. W uzasadnieniu wyroku odnotowano, że „ustawowe uszczegółowienie konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej wynikające z zakwestionowanych w niniejszej

sprawie przepisów, a polegające na nałożeniu konkretnego obowiązku udostępniania tej informacji, funkcjonuje niezależnie od realizacji prerogatyw prezydenckich, w żaden sposób nie wpływając na konstytucyjnie wyznaczony zakres swobody decyzyjnej głowy państwa”. Podkreślono przy tym, że art. 61 ust. 3 ustawy zasadniczej przesądza o tym, czy ograniczenie w dostępie do materiałów i dokumentów gromadzonych przez Prezydenta RP w celu uczynienia użytku z prerogatywy jest usprawiedliwione.

W mojej ocenie powyższe stwierdzenie, jako nadmiernie kategoriyczne, nie może zostać zaakceptowane. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, gdy wykonywanie prerogatyw prezydenckich będzie determinowane ograniczeniem dostępności do pewnych informacji, uzasadnionym istotą samej prerogatywy.

Z punktu widzenia treści i sfery oddziaływania prerogatyw prezydenckich ujętych w art. 144 ust. 3 pkt 1-30 Konstytucji, można je podzielić na akty urzędowe o charakterze ogólnym (np. pkt 4 – inicjatywa ustawodawcza, pkt 6 – podpisanie bądź odmowa podpisania ustawy, pkt 12 – przyjmowanie dymisji Rady Ministrów) oraz akty urzędowe indywidualne (np. pkt 16 – nadawanie orderów i odznaczeń, pkt 17 – powoływanie sędziów, pkt 18 – stosowanie prawa łaski, pkt 19 – nadawanie obywatelstwa polskiego). Z powyższego wynika, że o relacji pomiędzy przepisami u.d.i.p. a prerogatywą prezydencką decyduje nie tyle sama okoliczność wykonywania prerogatywy przez Prezydenta RP, ale treść objęta tą prerogatywą.

Moim zdaniem posłużenie się w uzasadnieniu wyroku Trybunału wyłącznie argumentem nawiązującym do treści art. 61 ust. 3 Konstytucji nie dotyka istoty problemu. Wskazany przepis stanowi, że ograniczenie prawa do uzyskiwania informacji, gwarantowanego przez art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, „może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”.

Przywołany powyżej przepis odnosi się do kwestii, które niekoniecznie wiążą się z prerogatywą.

Dopuszczalność stanowienia ograniczeń w dostępie do informacji w wypadkach wskazanych w art. 61 ust. 3 Konstytucji jest oczywista. Oceny, czy istnienie takiego ograniczenia jest zgodne z Konstytucją, należy jednak dokonywać w nawiązaniu do konkretnej prerogatywy. Jak bowiem wskazano powyżej, nie można wykluczyć takiej sytuacji, w której wykonywanie prerogatywy prezydenckiej będzie determinowane ograniczeniem dostępności do pewnych informacji, uzasadnionym istotą samej prerogatywy. Jako przykład wskazać można korzystanie przez Prezydenta RP z prawa łaski (art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji). Procedurę ułaskawieniową regulują przepisy zawarte w rozdziale 59 k.p.k. – „Ułaskawienie”. Zgodnie z art. 560 § 1 k.p.k.: „Prośbę o ułaskawienie skazanego może wnieść on sam, osoba uprawniona do składania na jego korzyść środków odwoławczych, krewni w linii prostej, przysposabiający lub przysposobiony, rodzeństwo, małżonek i osoba pozostająca ze skazanym we wspólnym pożyciu”. Prośbę taką przedstawia się sądowi, który wydał wyrok w pierwszej instancji (art. 561 § 1 k.p.k.), a w wypadku wyroku przejętego do wykonania w Rzeczypospolitej Polskiej prośbę o ułaskawienie przedstawia się sądowi, który orzekł w pierwszej instancji o przejęciu wyroku do wykonania (art. 561 § 1a k.p.k.). Sąd ten, po rozpatrzeniu prośby o ułaskawienie, wydaje w tym przedmiocie opinię. Art. 564 § 4 k.p.k. stanowi, że opinie pozytywne nie są dostępne dla osób wymienionych w art. 560 k.p.k. Skoro tak, to informacje te, pomimo że gromadzone są w celu ułatwienia Prezydentowi RP podjęcia decyzji w przedmiocie skorzystania z prawa łaski, nie mogą podlegać ujawnieniu jako informacja publiczna, chociaż ich utajnienie nie służy realizacji wartości wymienionych w art. 61 ust. 3 Konstytucji (żadna z tych wartości w tym wypadku nie usprawiedliwia ograniczenia dostępu do informacji). Podobnie wykonywanie prerogatywy polegającej na nadawaniu obywatelstwa polskiego (art. 144 ust. 3 pkt 19 Konstytucji) ma charakter dyskrejonalny, a jawność całego procesu jest ograniczona do upublicznienia wyniku ostatecznej decyzji z pominięciem jej uzasadnienia (por. art. 27 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, Dz. U. z 2012 r. poz. 161). Istotne ograniczenie (jeśli nie całkowite wykluczenie) w dostępie do informacji dotyczy także prerogatywy prezydenta w postaci powoływania sędziów (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji), wyrażające się w braku obowiązku uzasadniania przez Prezydenta RP decyzji odmawiającej powołania osoby na stanowisko sędziego (por. postanowienie TK 19 czerwca 2012 r., sygn. SK 37/08, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 69, a także postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 stycznia 2008 r., sygn. I SA/Wa 2139/07). We wszystkich wskazanych przykładach prerogatyw ograniczenie dostępu do informacji nie ma podstawy w treści art. 61 ust. 3 Konstytucji, który jest w tym zakresie irrelevantny, lecz wynika z obligatoryjności przepisów ustawowych regulujących procedurę realizowania konkretnych prerogatyw prezydenckich.

W związku z tym uznałem za celowe wskazanie, że wykluczenie przez Trybunał Konstytucyjny co do zasady związku prerogatywy prezydenckiej z dostępem do informacji publicznej jest nadmiernie kategoriyczne.

## 123

## WYROK

z dnia 26 listopada 2013 r.  
Sygn. akt P 33/12\*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca  
Mirosław Granat  
Marek Kotlinowski  
Teresa Liszcz,

protokolant: Grażyna Szalęgo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 26 listopada 2013 r., połączonych pytań prawnych:

- 1) Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze, czy art. 71 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59, ze zm.) w zakresie, w jakim uniemożliwia zaprzeczenie ojcostwa po śmierci dziecka, jest zgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) Sądu Rejonowego w Bydgoszczy, czy art. 71 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim uznaje za niedopuszczalne zaprzeczenie ojcostwa po śmierci dziecka również wówczas, gdy powództwo w tej sprawie wytoczone zostało jeszcze za życia dziecka lub równocześnie z powództwem o ustalenie ojcostwa innej osoby, a w konsekwencji także art. 456 § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim nakazuje umorzenie postępowania w sprawie o zaprzeczenie ojcostwa w razie śmierci dziecka również wówczas, gdy powództwo w tej sprawie wytoczone zostało jeszcze za życia dziecka lub równocześnie z powództwem o ustalenie ojcostwa innej osoby, są zgodne z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 18 Konstytucji oraz z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),

o r z e k a:

**1) art. 71 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy** (Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.),

**2) art. 456 § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego** (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) **w zakresie, w jakim odnosi się do sprawy zaprzeczenia ojcostwa,**

**– są niezgodne z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 8 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, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962, z 2001 r. Nr 23, poz. 266, z 2003 r. Nr 42, poz. 364 oraz z 2010 r. Nr 90, poz. 587).

\* Sentencja została ogłoszona dnia 4 grudnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1439.

## UZASADNIENIE

## I

1. Postanowieniem z 28 czerwca 2012 r. (sygn. akt II Ca 230/12) Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze, Wydział II Cywilny Odwoławczy, zwrócił się z pytaniem prawnym, czy art. 71 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59, ze zm.; dalej: k.r.o.) w zakresie, w jakim uniemożliwia zaprzeczenie ojcostwa po śmierci dziecka, jest zgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 18 Konstytucji.

1.1. Stan faktyczny związany z wniesionym przez sąd pytaniem prawnym przedstawiał się następująco.

Pozwem z 29 grudnia 2011 r. powódka wniosła o ustalenie, że pozwany nie jest ojcem jej małoletnich dzieci (bliźniąt).

W wyniku przeprowadzonego postępowania dowodowego Sąd Rejonowy w Jeleniej Górze wyrokiem z 15 lutego 2012 r. uwzględnił powództwo stwierdzając, że pozwany nie jest ojcem wymienionych małoletnich.

Już po ogłoszeniu wyroku powódka oświadczyła przed Sądem Rejonowym, że jedno z dzieci zmarło. Z treści odpisu zupełnego aktu zgonu dziecka wynikało, że zmarło ono 10 lutego 2012 r., a zatem jeszcze przed wydaniem orzeczenia.

Od powyższego wyroku, w części dotyczącej zaprzeczenia ojcostwa w stosunku do zmarłego dziecka, Prokurator Rejonowy w Jeleniej Górze wniósł apelację zarzucając naruszenie art. 71 k.r.o., zgodnie z którym zaprzeczenie ojcostwa nie jest dopuszczalne po śmierci dziecka. Na tej podstawie Prokurator Rejonowy wniósł o uchylenie wyroku w zaskarżonym zakresie i umorzenie postępowania, albowiem zmarłe dziecko nie pozostało po sobie zstępnych.

Rozpoznający apelację Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze powziął wątpliwość w zakresie zgodności art. 71 k.r.o. z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 18 Konstytucji.

1.2. Jak stwierdził sąd pytający w uzasadnieniu pytania prawnego, sprzeczne z treścią konstytucyjnie chronionych wartości jest bezwzględne wyeliminowanie możliwości ustalenia więzi rodzinnej zgodnie z rzeczywistym pochodzeniem biologicznym, będące konsekwencją założenia, że stan cywilny jest dobrem osobistym, którego kształtowanie powinno być pozostawione osobom „najbardziej bezpośrednio i niemajątkowo” zainteresowanym.

Sąd pytający przypominał, że w wyroku z 16 lipca 2007 r., sygn. SK 61/06 (OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 77), Trybunał Konstytucyjny podkreślił wynikające z Konstytucji prawo do ochrony rodzicielstwa ze wskazaniem, że obejmuje ono m.in. prawo mężczyzny do ustalenia pochodzenia swojego dziecka pozamałżeńskiego. Trybunał stwierdził, że konstytucyjna ochrona rodzicielstwa może wymagać odpowiednich rozwiązań na wypadek śmierci dziecka, w sytuacji gdy ustalenie rodzicielstwa nie było możliwe za życia dziecka. Równocześnie wskazano na powinność uszanowania uczuć rodziców i uwzględnienia ich potrzeby ustalenia rodzicielstwa. Twierdzenia te pozostają aktualne także w niniejszej sprawie.

W ocenie sądu pytającego, możliwość zaprzeczenia ojcostwa w sytuacji, gdy dziecko zmarło może mieć istotne znaczenie nie tylko dla rodziców dziecka, ale i pozostałych członków jego rodziny. Zaprzeczenie ojcostwa po śmierci dziecka może odpowiadać wewnętrznej potrzebie określenia tożsamości zmarłego dziecka oraz umożliwić jego biologicznemu ojcu potwierdzenie faktu ojcostwa, co ma nieodzowny wpływ na sferę odczuć osobistych i w ścisły sposób wiąże się ze sferą życia rodzinnego i prywatnego. Ponadto może mieć znaczenie dla stosunków majątkowych, w szczególności porządku dziedziczenia po zmarłym dziecku. Tymczasem dyspozycja art. 71 k.r.o., podobnie jak uchylony wyrokiem o sygn. SK 61/06 art. 76 k.r.o., wprowadza niedopuszczalne ograniczenie prawa jednostki do kształtowania sfery własnego życia prywatnego i rodzinnego (art. 47 w związku z art. 18 Konstytucji).

Ponadto sąd pytający zauważył, że zastosowanie kwestionowanego przepisu w rozpoznawanej przez Sąd Okręgowy sprawie spowoduje powstanie sytuacji, w której w stosunku do jednego z małoletnich dzieci urodzonych z ciąży bliźniaczej może zostać ustalone ojcostwo zgodnie ze stanem rzeczywistym, zaś w stosunku do drugiego, które zmarło w toku procesu o zaprzeczenie ojcostwa, zostanie ustalone pochodzenie od byłego męża matki. Taki stan rzeczy niewątpliwie godzi w konstytucyjną zasadę ochrony życia rodzinnego, a przede wszystkim w szeroko pojęte dobro nowo założonej rodziny, a nadto dobro każdego z jej członków z osobna, w tym bliźniaczego rodzeństwa zmarłego dziecka. Stan ten nie pozostanie bowiem obojętny dla sfery osobistych i emocjonalnych odczuć każdej z tych osób, a dodatkowo może prowadzić do podważenia ich wewnętrznego poczucia jedności. Tym samym, zdaniem sądu pytającego, zaskarżony przepis bezwzględnie narusza prawo mężczyzny do ustalenia pochodzenia swojego dziecka pozamałżeńskiego, a ograniczenie to wykracza poza

ramy wyznaczone w art. 31 ust. 3 w związku z art. 18 Konstytucji. Nie służy ochronie żadnego z uzasadnionych interesów oraz żadnej z wartości wymienionych w ustawie zasadniczej.

1.3. Sąd pytający dodatkowo wyjaśnił, że orzeczenie Trybunału będzie miało bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie zawieszki przed Sądem Okręgowym sprawy. Uznanie niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu spowoduje oddalenie apelacji Prokuratora Rejonowego w Jeleniej Górze, zaś orzeczenie przeciwne – wydanie orzeczenia, w którym nastąpi uchylene wyroku Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze w części uwzględniającej powództwo o zaprzeczenie ojcostwa pozwanego w stosunku do zmarłego dziecka i umorzenie postępowania.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 23 listopada 2012 r., w imieniu Sejmu zajął stanowisko wnosząc o stwierdzenie, że art. 71 k.r.o. w zakresie, w jakim uniemożliwia zaprzeczenie ojcostwa po śmierci dziecka, jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 18 Konstytucji.

W uzasadnieniu Sejm przypomniał, że skuteczne zaprzeczenie ojcostwa i obalenie domniemania z art. 62 § 1 k.r.o. stanowi warunek następczego uznania ojcostwa przez mężczyznę, który nie był mężem matki dziecka urodzonego w czasie małżeństwa. Ojciec biologiczny nie może uznać dziecka urodzonego w trakcie małżeństwa, dopóki ojcostwo męża nie zostanie zaprzeczone prawomocnym wyrokiem sądowym. Zaprzeczenie ojcostwa stanowi zatem pierwszy i konieczny etap w procesie ustalania pochodzenia dziecka przez jego biologicznego ojca niebędącego mężem matki w chwili narodzin dziecka. Jednakże w sytuacji, w której dziecko to zmarło w krótkim czasie po urodzeniu, nie będzie on mógł doprowadzić do ustalenia swojego ojcostwa na podstawie art. 76 § 2 k.r.o., ponieważ uprzednie zaprzeczenie ojcostwa męża matki wyklucza art. 71 k.r.o., stanowiąc tym samym przeszkodę dla realizacji konstytucyjnego prawa ojca biologicznego do ustalenia jego rodzicielstwa.

W ocenie Sejmu, należy zgodzić się z twierdzeniem sądu pytającego, że w świetle ustaleń zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 61/06, art. 71 k.r.o. w zakresie, w jakim uniemożliwia zaprzeczenie ojcostwa po śmierci dziecka, stanowi ograniczenie prawa ojca biologicznego do ochrony rodzicielstwa w stosunku do jego dziecka pozamałżeńskiego, które to prawo wynika z art. 47 w związku z art. 18 Konstytucji. Ochrona rodzicielstwa obejmuje m.in. prawo mężczyzny do ustalenia pochodzenia swojego dziecka pozamałżeńskiego. Konkretyzacja tego prawa należy do ustawodawcy, który ma w tym zakresie szeroki zakres swobody. Jednak ustawowe ograniczenia tego konstytucyjnego prawa muszą mieścić się w granicach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Sejm podzielił stanowisko sądu pytającego, że zaprzeczenie ojcostwa po śmierci dziecka może odpowiadać wewnętrznej potrzebie określenia tożsamości zmarłego dziecka oraz umożliwić jego biologicznemu ojcu potwierdzenie faktu ojcostwa, mającego nieodzowny wpływ na sferę uczuć osobistych i wiążącego się w ścisły sposób ze sferą życia rodzinnego i prywatnego. Ponadto, zaprzeczenie ojcostwa męża matki oraz następujące potem ustalenie pochodzenia zmarłego dziecka od jego ojca biologicznego, może mieć znaczenie dla stosunków majątkowych, a w szczególności dla porządku dziedziczenia po zmarłym dziecku. Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku z 16 lipca 2007 r., ustawodawca powinien szanować uczucia rodziców i uwzględnić ich potrzebę ustalenia rodzicielstwa dziecka, w sytuacji gdy ustalenie rodzicielstwa nie było możliwe przed śmiercią dziecka. Art. 71 k.r.o., uniemożliwiając spełnienie wstępnego warunku koniecznego ustalenia rodzicielstwa biologicznego ojca zmarłego dziecka, tj. zaprzeczenie ojcostwa męża matki i obalenie domniemania z art. 62 § 1 k.r.o., stanowi ograniczenie konstytucyjnego prawa do ochrony i kształtowania życia prywatnego i rodzinnego, przysługującego biologicznemu ojcu, a w szczególności prawa do ochrony rodzicielstwa zagwarantowanego w art. 47 w związku z art. 18 Konstytucji.

Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, prawo filiacji ojca biologicznego nie ma charakteru bezwzględnie. W szczególności ograniczenie tego prawa może być uzasadnione ze względu na nakaz ochrony dobra dziecka, które jest wartością konstytucyjną o szczególnym znaczeniu, a zarazem stanowi nadrzędną zasadę polskiego systemu prawa rodzinnego. Sejm przypomniał, że uzasadnieniem dla art. 71 k.r.o. jest uniknięcie motywacji majątkowej osób żądających zaprzeczenia ojcostwa zmarłego dziecka, zwłaszcza ze strony męża matki. Podobna *ratio legis* – zapobieżenie sytuacji, w której dochodzi do uznania ojcostwa dziecka po jego śmierci przez osobę kierującą się korzyściami majątkowymi – leżała u podstaw art. 76 k.r.o. w dawnym brzmieniu. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, dążenie do wyeliminowania tego typu sytuacji nie może jednak uzasadniać wyłączenia w sposób generalny możliwości ustalenia ojcostwa dziecka po jego śmierci. Jak stwierdził Trybunał w powołanym wyroku o sygn. SK 61/06, „Ustawodawca może wprowadzić ograniczenia możliwości uznania dziecka po śmierci w sytuacji, gdy dziecko urodziło się żywe, jeżeli ograniczenia takie są niezbędne dla zapewnienia ochrony innych wartości konstytucyjnych. Ustawa może ustanowić m.in. określony termin uznania dziecka. Ustawodawca może wprowadzić ponadto odpowiednie rozwiązania wykluczające powstanie sytuacji,

w której osoba uznająca dziecko po jego śmierci kieruje się korzyściami materialnymi. Stwierdzenie niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji nie oznacza, że ustawodawca nie może ustanowić szczególnych rozwiązań dotyczących uznania dziecka po jego śmierci, niezbędnych dla zapewnienia ochrony innych wartości konstytucyjnych". Zdaniem Sejmu, powyższe ustalenia Trybunału należy odnieść *mutatis mutandis* do zakwestionowanej regulacji art. 71 k.r.o. Niebezpieczeństwo, że matka dziecka lub jej mąż będą dochodzić zaprzeczenia ojcostwa po śmierci dziecka, kierując się względami majątkowymi, nie może stanowić wystarczającego uzasadnienia dla generalnego wyłączenia możliwości zaprzeczenia ojcostwa zmarłego dziecka, ponieważ takie wyłączenie uniemożliwia ojcu biologicznemu realizację jego chronionych konstytucyjnie praw rodzicielskich.

W ocenie Sejmu, w odniesieniu do art. 71 k.r.o. pozostaje też relewantne stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku o sygn. SK 61/06, iż w razie śmierci dziecka nie ma zastosowania podstawowa przesłanka uzasadniająca ustanawianie ograniczeń w zakresie ustalania stanu cywilnego zgodnie z rzeczywistymi więziami biologicznymi, a mianowicie konieczność ochrony dobra dziecka. Zaprzeczenie ojcostwa po jego śmierci nie narusza ukształtowanych więzi rodzinnych. Również w powoływanym przez Trybunał Konstytucyjny orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przyjmuje się, że „Sytuacja, w której domniemanie prawne przeważa nad rzeczywistością biologiczną lub prawną, bez względu na ustalone fakty i życzenia osób zainteresowanych i bez żadnych korzyści dla kogokolwiek, jest niezgodna, nawet przy uwzględnieniu marginesu oceny pozostawionego państwowi, z obowiązkiem zapewnienia skutecznej ochrony dla życia prywatnego i rodzinnego”. Ponadto należy zaznaczyć, że zakwestionowany art. 71 k.r.o. uniemożliwia ustalenie rzeczywistej więzi rodzinnej i biologicznej także w przypadku, gdy istnieje zgodny interes prawny stron postępowania (tj. matki, jej byłego męża oraz rodzeństwa zmarłego dziecka) i ojca biologicznego.

Zdaniem Sejmu, uzasadnieniem ograniczenia konstytucyjnego prawa do ochrony rodzicielstwa, wynikającego z art. 71 k.r.o., nie może być dążenie ustawodawcy do realizacji zasady niezmienniania stanu cywilnego po śmierci człowieka. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego, a odstępstwa od niej należy uznać za dopuszczalne, jeżeli służą ochronie konstytucyjnych praw i wartości. Odstępstwem od tej zasady jest art. 76 § 2 k.r.o., w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 220, poz. 1431), dopuszczający uznanie ojcostwa po śmierci dziecka. Z dopuszczeniem pośmiertnego zaprzeczenia ojcostwa męża matki wiąże się wprawdzie ryzyko braku ustalenia stanu cywilnego zmarłego dziecka w przypadku, gdy po zaprzeczeniu nie dojdzie do uznania ojcostwa przez jego ojca biologicznego. Ustawodawca może jednak odpowiednio ukształtować przesłanki i zasady pośmiertnego zaprzeczenia ojcostwa tak, aby zminimalizować to ryzyko.

3. W piśmie z 28 marca 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, stwierdzając, że art. 71 k.r.o. w zakresie, w jakim zamyka drogę do ustalenia rodzicielstwa zmarłego dziecka urodzonego w okresach objętych art. 62 § 1 k.r.o. zgodnie z rzeczywistością biologiczną, jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 18 Konstytucji.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny przyznał, że przedstawione przez sąd pytający argumenty są przekonujące i zasługują na akceptację. Zasadnicze znaczenie dla oceny zgodności art. 71 k.r.o. z powołanymi wzorcami kontroli ma wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 61/06. W świetle orzecznictwa Trybunału, prawo rodziców do ustalenia rodzicielstwa to prawo do tego, aby ich rodzicielstwo zostało ukształtowane zgodnie z rzeczywistością biologiczną, także po śmierci dziecka. W tym orzecznictwie podnosi się również, że w razie śmierci dziecka nie ma zastosowania podstawowa przesłanka uzasadniająca ustanawianie ograniczeń w zakresie ustalania stanu cywilnego zgodnie z rzeczywistymi więziami biologicznymi, a mianowicie konieczność ochrony dobra dziecka. Z tego powodu, zdaniem Prokuratora Generalnego, można przyjąć, że zaprzeczenie ojcostwa po śmierci dziecka, podobnie jak uznanie dziecka po jego śmierci, nie narusza ukształtowanych więzi rodzinnych. Wobec tego utrzymywanie fikcji prawnej, że mąż matki jest ojcem zmarłego dziecka urodzonego w okresach objętych art. 62 § 1 k.r.o., nie służy już interesom dziecka, które zmarło, a pamięć o nim nie wymaga tego rodzaju ochrony.

W ocenie Prokuratora Generalnego, ustanowiony w art. 71 k.r.o. zakaz obalenia domniemania ojcostwa zmarłego dziecka przeważnie nie służy też interesom męża matki zmarłego dziecka, także wtedy, gdy z powodztwem o zaprzeczenie ojcostwa, tak jak w sprawie rozpoznawanej przez sąd pytający, występuje matka dzieci urodzonych z ciąży bliźniaczej. Jeżeli z powodztwem o zaprzeczenie ojcostwa występuje mąż matki, to jest oczywiste, że pragnie on zerwać, a nie utrzymywać więzi pokrewieństwa łączące go ze zmarłym dzieckiem. Jeżeli natomiast z powodztwem występuje matka dziecka, to krótki termin do jego wytoczenia (6 miesięcy od urodzenia dziecka – art. 69 § 1 k.r.o.) powoduje, że ewentualny spadek po zmarłym dziecku (zakaz obalenia domniemania ojcostwa może tutaj chronić, jak się wydaje, tylko interes majątkowy męża matki lub jego krewnych) zwykle nie

ma istotnego znaczenia. Trzeba też pamiętać, że w rażących wypadkach można uniemożliwić dziedziczenie mężowi matki oraz jego krewnym po zmarłym dziecku.

Jak stwierdził Prokurator Generalny, utrzymywanie po śmierci dziecka domniemania, że mąż matki zmarłego dziecka jest jednocześnie jego ojcem, co do zasady, nie wydaje się również konieczne dla ochrony interesów matki dziecka. Wprost przeciwnie, możliwość zaprzeczenia ojcostwa zmarłego dziecka leży w interesie jego matki (*vide* – sprawa rozpoznawana przez sąd pytający), dla której jest to konieczny etap uznania zmarłego dziecka przez ojca biologicznego, jeżeli pragnie ona ten cel osiągnąć.

Biorąc powyższe pod uwagę Prokurator Generalny przyjął, że rozwiązanie przewidziane w zaskarżonym art. 71 k.r.o., niedopuszczające do zaprzeczenia ojcostwa po śmierci dziecka, przeważnie nie służy ochronie żadnych uzasadnionych interesów. Skuteczne zaprzeczenie ojcostwa męża matki w stosunku do zmarłego dziecka leży natomiast w interesie jego biologicznego ojca (osoby trzeciej w procesie o zaprzeczenie ojcostwa), który chce uznać swoje dziecko po jego śmierci. W związku jednak z art. 71 k.r.o. ojciec biologiczny nie może realizować tego prawa, gdyż uznanie nie jest możliwe bez obalenia domniemania ojcostwa męża matki.

Prokurator Generalny przypomniał, że obowiązujące brzmienie art. 76 k.r.o. zostało ustalone w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 61/06. Konsekwencją zmiany art. 76 k.r.o., w zestawieniu z obowiązującym brzemieniem art. 71 k.r.o., jest to, że w przypadku śmierci dziecka urodzonego w okresach objętych art. 62 § 1 k.r.o. domniemanie, iż ojcem dziecka jest mąż matki, staje się niewzruszalne, co powoduje, że mężczyzna, który się do ojcostwa poczuwa, pozbawiony jest możliwości uznania ojcostwa zmarłego dziecka urodzonego w małżeństwie albo przed upływem trzystu dni od jego ustania lub unieważnienia. Uznanie, na podstawie art. 76 § 2 k.r.o., ojcostwa dziecka zmarłego jest zatem możliwe jedynie w odniesieniu do dzieci pozamażeńskich, do których nie ma zastosowania domniemanie z art. 62 § 1 k.r.o. Wszystko to powoduje, że zaskarżony przepis w istocie uniemożliwia biologicznemu ojcu dochodzenie jego prawa do ustalenia ojcostwa zmarłego dziecka urodzonego w okresach objętych art. 62 § 1 k.r.o., i to niezależnie od tego, czy dziecko urodziło się żywe i zmarło przed osiągnięciem pełnoletniości, czy też urodziło się martwe.

Uwzględniając powyższe Prokurator Generalny stwierdził, że skoro prawo rodziców do ustalenia rodzicielstwa zgodnie z rzeczywistością biologiczną obejmuje również dziecko, które urodziło się martwe lub zmarło po urodzeniu, to zaskarżony art. 71 k.r.o. ogranicza realizację tego prawa w sposób nieproporcjonalny, ponieważ uniemożliwiając obalenie domniemania z art. 62 § 1 k.r.o., nie dopuszcza do uznania zmarłego dziecka przez jego biologicznego ojca. Innymi słowy, domniemanie prawne przeważa w tym przypadku nad rzeczywistością biologiczną, bez względu na ustalone fakty i wolę osób zainteresowanych (z powództwem o zaprzeczenie ojcostwa może wystąpić także matka dziecka – art. 69 k.r.o.; do uznania dziecka konieczne jest potwierdzenie przez matkę, że uznający mężczyzna jest ojcem dziecka – art. 73 § 1 k.r.o.) i bez konieczności ochrony interesów dziecka, a w pewnych sytuacjach – nawet wbrew dobru rodziny.

4. Postanowieniem z 31 grudnia 2012 r. (sygn. akt VI RC 1267/11) Sąd Rejonowy w Bydgoszczy, VI Wydział Rodzinny i Nieletnich, zwrócił się z pytaniem prawnym, czy art. 71 k.r.o. w zakresie, w jakim uznaje za niedopuszczalne zaprzeczenie ojcostwa po śmierci dziecka również wówczas, gdy powództwo w tej sprawie wytoczone zostało jeszcze za życia dziecka lub równocześnie z powództwem o ustalenie ojcostwa innej osoby, a w konsekwencji także art. 456 § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie, w jakim nakazuje umorzenie postępowania w sprawie o zaprzeczenie ojcostwa w razie śmierci dziecka również wówczas, gdy powództwo w tej sprawie wytoczone zostało jeszcze za życia dziecka lub równocześnie z powództwem o ustalenie ojcostwa innej osoby, są zgodne z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 18 Konstytucji oraz z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja).

4.1. Stan faktyczny związany z wniesionym przez sąd pytaniem prawnym przedstawiał się następująco.

Pozwem z 9 grudnia 2011 r. powódka wniosła o ustalenie, że pozwany nie jest ojcem jej małoletniej córki oraz ustalenie, że ojcem małoletniej jest inny mężczyzna.

Z poczynionych przez sąd pytający ustaleń wynika, że powódka po ustaniu jakichkolwiek więzi z mężem, od którego wyprowadziła się w listopadzie 2009 r., związała się z innym mężczyzną, z którym zamieszkała w pierwszej połowie maja 2010 r. 4 grudnia 2009 r. pozwany złożył pozew o rozwód, a sprawa toczyła się przed Sądem Okręgowym w Bydgoszczy. 2 lata później tj. 4 grudnia 2011 r. powódka urodziła córkę (w sporządzonej z tegoż zdarzenia dokumentacji medycznej podany jako ojciec dziecka został konkubent), która zmarła 26 stycznia 2012 r. Małoletnia, z mocy domniemania ustanowionego w art. 62 § 1 k.r.o., wobec nierozstrzygnięcia prawomocnie od chwili jej śmierci toczącej się między stronami sprawy, została uznana za córkę pozwanego.



4.2. Jak przypomniał sąd pytający w uzasadnieniu pytania prawnego, do wartości chronionych w Konstytucji należy w szczególności rodzicielstwo. Jego ochrona obejmuje m.in. prawo mężczyzny do ustalenia pochodzenia swojego dziecka pozamałżeńskiego. Przy tym powinno się szanować uczucia rodziców i uwzględniać ich potrzebę ustalenia rodzicielstwa dziecka w sytuacji, gdy nie było to możliwe przed śmiercią dziecka. Prawo rodziców do ustalenia rodzicielstwa obejmuje również dziecko, które zmarło przed urodzeniem lub po urodzeniu, mimo że ustalenie to nie może doprowadzić do ukształtowania się więzi rodzinnej z dzieckiem. Jednocześnie podkreślenia wymaga to, że w razie śmierci dziecka nie ma zastosowania podstawowa przesłanka uzasadniająca ustanawianie ograniczeń w zakresie ustalania stanu cywilnego zgodnie z rzeczywistymi więziami biologicznymi, a mianowicie konieczność ochrony dobra dziecka.

Zdaniem sądu pytającego, ustawodawca, wyłączając dopuszczalność zaprzeczenia ojcostwa po śmierci dziecka, założył, że wszczęcie lub kontynuowanie wcześniej wszczętego postępowania po śmierci dziecka byłoby związane wyłącznie z ewentualnymi interesami natury majątkowej, co przeczyłoby niemajątkowej istocie spraw o prawa stanu cywilnego. Okoliczności faktyczne sprawy, na kanwie której sąd zadał pytanie prawne, wskazują, że powyższe założenie nie jest trafne. Nie można bowiem mówić w niniejszej sprawie o jakimkolwiek interesie majątkowym biologicznego ojca zmarłego jednomiesięcznego dziecka, ponieważ dziecko to nie posiada żadnego majątku. Stąd też doszło w oczywisty sposób do wkroczenia przez ustawodawcę w materię objętą art. 47 Konstytucji, przez ograniczenie ochrony prawnej życia prywatnego i rodzinnego. Jednocześnie nie zachodzi żadna z materialnych przesłanek, która mogłaby uzasadniać ograniczenie praw jednostki. Ustanowiony zakaz narusza zasadę proporcjonalności, nie służy nikomu, godzi zaś w sferę osobistych i emocjonalnych odczuć rodziców.

4.3. W kontekście zarzutu naruszenia art. 8 Konwencji, sąd pytający przypomniał, że w licznych orzeczeniach Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) przyjmuje regułę, zgodnie z którą dopuszczenie, aby domniemanie prawne przeważało nad rzeczywistością biologiczną lub społeczną – niezależnie od ustalonych faktów i woli osób zainteresowanych, w sytuacji, gdy nie jest to dla nikogo korzystne – świadczy o naruszeniu obowiązku państwa zapewnienia skutecznego poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.

Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy sąd pytający stwierdził, że ograniczenia wprowadzone przez ustawodawcę polskiego wykraczają poza dopuszczalny zakres ingerencji w prawo do ochrony rodziny i rodzicielstwa, naruszając konwencyjne prawo do dochodzenia ustalenia rzeczywistego pochodzenia dziecka. Odmawiając w art. 71 k.r.o. dopuszczalności zaprzeczenia ojcostwa po śmierci dziecka, ustawodawca nie pozwala obalić domniemania z art. 62 § 1 k.r.o., tj. domniemania pochodzenia dziecka od męża matki, a co za tym idzie nie pozwala także ustalić ojcostwa. Bowiern domniemanie, że dziecko pochodzi od męża matki może być obalone jedynie w drodze powództwa o zaprzeczenie ojcostwa i dopiero w razie uwzględnienia takiego powództwa prawomocnym wyrokiem staje się możliwe sądowe ustalenie ojcostwa. Na mocy art. 71 k.r.o. domniemanie przewidziane w art. 62 k.r.o. przeważa nad biologiczną i społeczną rzeczywistością.

5. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 21 maja 2013 r. pytanie prawne Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze i pytanie prawne Sądu Rejonowego w Bydgoszczy zostały połączone w celu ich łącznego rozpoznania, ze względu na tożsamość przedmiotową.

6. W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Bydgoszczy dodatkowe stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który w piśmie z 10 czerwca 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 71 k.r.o. w zakresie, w jakim zamyka drogę do ustalenia rodzicielstwa zmarłego dziecka, urodzonego w okresach objętych art. 62 § 1 k.r.o., zgodnie z rzeczywistością biologiczną, jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 18 Konstytucji,

2) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu, ze względu na zbędność wydania wyroku.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny stwierdził, że najistotniejszą kwestią mającą wpływ na *petitum* niniejszego stanowiska jest określony w obu pytaniach prawnych zakres zaskarżenia art. 71 k.r.o. O ile Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze kwestionuje zgodność z Konstytucją tego przepisu w pełnym jego zakresie, o tyle w ocenie Sądu Rejonowego w Bydgoszczy przepis ten jest niekonstytucyjny jedynie w tym fragmencie, w którym „uznaje za niedopuszczalne zaprzeczenie ojcostwa po śmierci dziecka również wówczas, gdy powództwo w tej sprawie wytoczone zostało jeszcze za życia dziecka lub równocześnie z powództwem o ustalenie ojcostwa innej osoby”. Sąd Rejonowy w Bydgoszczy za niezgodny z Konstytucją uznaje w konsekwencji również art. 456 § 3 k.p.c. w zakresie, w jakim nakazuje umorzenie postępowania w sprawie o zaprzeczenie ojcostwa w razie śmierci dziecka również wówczas, gdy powództwo w tej sprawie wytoczone zostało jeszcze za życia dziecka lub równocześnie z powództwem o ustalenie ojcostwa innej osoby.

Odnosząc się do określonych w obu pytaniach prawnych zakresów zaskarżenia art. 71 k.r.o. Prokurator Generalny wywiódł, że zakres zaskarżenia tego przepisu wskazany przez Sąd Rejonowy w Bydgoszczy mieści się w treści art. 71 k.r.o. kwestionowanej przez Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze. Skoro zatem w piśmie z 28 marca 2013 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, że zaskarżony przez Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze art. 71 k.r.o. w zakresie, w jakim zamyka drogę do ustalenia rodzicielstwa zmarłego dziecka, urodzonego w okresach objętych art. 62 § 1 k.r.o., zgodnie z rzeczywistością biologiczną, jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 18 Konstytucji, to pozostaje ono aktualne we wszystkich sprawach o zaprzeczenie ojcostwa zmarłego dziecka – także tych, w których powództwo wytoczone zostało jeszcze za życia dziecka lub równocześnie z powództwem o ustalenie ojcostwa innej osoby.

Z kolei art. 456 § 3 k.p.c., wskazany przez Sąd Rejonowy w Bydgoszczy jako dodatkowy przedmiot zaskarżenia, nie jest normą samodzielną, realizuje jedynie na gruncie postępowania cywilnego dyrektywę zawartą w art. 71 k.r.o. Art. 456 § 3 k.p.c. ma w niniejszej sprawie znaczenie drugorzędne (wobec art. 71 k.r.o.) i ewentualne uchylene bądź zmiana zawartości normatywnej art. 71 k.r.o. w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego będzie miała wpływ na treść normatywną powołanego przepisu proceduralnego.

W związku z powyższym argumentacja zawarta w stanowisku Prokuratora Generalnego z 28 marca 2013 r. pozostaje aktualna (obejmuje również ocenę konstytucyjności art. 71 k.r.o. w zakresie, w jakim przepis ten został zaskarżony przez Sąd Rejonowy w Bydgoszczy).

7. W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Bydgoszczy dodatkowe stanowisko w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu w piśmie z 21 listopada 2013 r., wnosząc o stwierdzenie, że art. 71 k.r.o. oraz art. 456 § 3 k.p.c. w zakresie, w jakim uniemożliwiają zaprzeczenie ojcostwa po śmierci dziecka, są niezgodne z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 18 Konstytucji oraz z art. 8 Konwencji. W uzasadnieniu Sejm wskazał, że jego analizy i ustalenia dokonane na gruncie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze są aktualne także w odniesieniu do pytania prawnego Sądu Rejonowego w Bydgoszczy, z uwzględnieniem dodatkowo pewnych różnic między tymi pytaniami. W ocenie Sejmu, zakres zaskarżenia art. 71 k.r.o. określony przez Sąd Rejonowy w Bydgoszczy mieści się w zakresie zaskarżenia Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze. Stanowisko Sejmu zaprezentowane w piśmie z 23 listopada 2012 r. pozostaje zatem aktualne we wszystkich sprawach o zaprzeczenie ojcostwa zmarłego dziecka. Argumentacja tam zawarta odnosi się także do przypadków, w których powództwo zostało wytoczone jeszcze za życia dziecka lub równocześnie z powództwem o ustalenie ojcostwa innej osoby.

Sejm zauważył ponadto, że dodatkowy przedmiot kontroli – art. 456 § 3 k.p.c. – przesądza o niedopuszczalności zaprzeczenia ojcostwa po śmierci dziecka w płaszczyźnie proceduralnej, co powoduje naruszenie przez ten przepis powołanych w pytaniu prawnym wzorców konstytucyjnych. Dlatego też uzasadnione jest rozszerzenie *petitum* stanowiska Sejmu o art. 456 § 3 k.p.c. we wskazanym zakresie.

Sejm przypomniał dodatkowo, że Sąd Rejonowy w Bydgoszczy wskazał jako wzorzec kontroli kwestionowanych przepisów także art. 8 Konwencji. Biorąc pod uwagę treść normatywną tego przepisu i orzecznictwo ETPC na jego tle Sejm uznał niezgodność zaskarżonych przepisów również z art. 8 Konwencji.

## II

Na rozprawę 26 listopada 2013 r. nie stawili się prawidłowo powiadomieni przedstawiciele sądów występujących z pytaniami prawnymi. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. 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 z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie rozważał warunki, jakie musi spełniać pytanie prawne. Między innymi w postanowieniu z 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99 (OTK ZU nr 2/2000, poz. 68) wskazał, że „[d]opuszczalność przedstawienia pytania prawnego została (...) uwarunkowana trzema przesłankami: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną”. Ich spełnienie w niniejszej sprawie nie budzi

wątpliwości Trybunału. Uprawnione do rozstrzygnięcia w sprawach leżących u podstaw pytań prawnych są bowiem Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze i Sąd Rejonowy w Bydgoszczy, zaskarżone zostały akty o charakterze normatywnym, a orzeczenie o ich niekonstytucyjności wpłynie na treść orzeczeń sądów pytających.

2. Znaczenie powołanego przez sądy pytające wzorca kontroli konstytucyjności (art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 18 Konstytucji) w kontekście unormowań dotyczących filiacji (łac. *filialio* – wywodzenie syna od ojca), a zatem stosunków pokrewieństwa dwóch osób, z których jedna pochodzi od drugiej (tzw. pokrewieństwo wstępne lub zstępne), zostało dostatecznie wyjaśnione w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 lipca 2007 r., sygn. SK 61/06 (OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 77). W jego uzasadnieniu Trybunał przypomniał, że art. 47 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Przepis ten pozostaje w ścisłym związku w szczególności z art. 18 Konstytucji i powinien być odczytywany w jego kontekście. W myśl art. 18 Konstytucji małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną prawną. Artykuł ten jest podstawą formułowania przez Trybunał konstytucyjnego prawa do prawnej ochrony życia rodzinnego obejmującego w szczególności odpowiednią ochronę małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa jako wartości o szczególnym znaczeniu dla społeczeństwa. Dodatkowo, w ocenie Trybunału, z Konstytucji można wyprowadzić prawo do ochrony rodzicielstwa, które przysługuje nie tylko rodzicom pozostającym w małżeństwie, ale także rodzicom dzieci pozamałżeńskich. Pierwszym warunkiem zapewnienia prawnej ochrony rodzicielstwa jest ustalenie faktu rodzicielstwa. Prawna ochrona rodzicielstwa zakłada zatem w pierwszej kolejności prawo rodziców do ustalenia więzów pokrewieństwa z dzieckiem, zgodnie ze stanem rzeczywistym. Prawo to częściowo pokrywa się z prawem dziecka do ustalenia jego pochodzenia biologicznego. Należy jednak przypomnieć, że „kwestia filiacji jest niezależna od zagadnienia władzy rodzicielskiej i praw rodziców (ustalenie pochodzenia dziecka nie musi prowadzić automatycznie do powstania po stronie rodziców praw do sprawowania pieczy nad dzieckiem czy ogólnie praw związanych z wykonywaniem władzy rodzicielskiej, np. tak jest w przypadku ustalenia ojcostwa czy ustalenia pochodzenia dziecka, które zostało przysposobione)” (wyrok TK z 28 kwietnia 2003 r., sygn. K 18/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 32). Prawo do ustalenia rodzicielstwa wpisuje się bowiem w szerszy kontekst prawa do ochrony życia rodzinnego i zakłada ochronę całej rodziny oraz dobra wszystkich jej członków.

Jak zauważył dodatkowo Trybunał w wyroku o sygn. SK 61/06, ochrona rodzicielstwa obejmuje m.in. prawo mężczyzny do ustalenia pochodzenia swojego dziecka pozamałżeńskiego, przy czym konkretyzacja tego prawa należy do ustawodawcy, który ma w tym zakresie szeroki zakres swobody. Konstytucja dopuszcza ustanawianie ograniczeń tego prawa, jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia ochrony innych wartości konstytucyjnych, przy czym ustanowione ograniczenia muszą mieścić się w granicach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą zatem być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą ponadto naruszać istoty wolności i praw. Ustawodawca, konkretyzując prawo ojca do ustalenia ojcostwa, musi mieć na uwadze nie tylko jego dobro, ale przede wszystkim dobro dziecka oraz dobro rodziny i małżeństwa. W niektórych sytuacjach może dojść do kolizji tych dóbr. Do ustawodawcy należy zatem staranne wyważenie wszystkich wymienionych dóbr. Dobro dziecka może uzasadniać ograniczenie możliwości ustalenia rodzicielstwa biologicznego. *De lege lata* prawo rodziców do ustalenia ich rodzicielstwa jest realizowane m.in. przez instytucję uznania dziecka oraz ustalenia ojcostwa na drodze sądowej.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, prawo do ochrony rodzicielstwa (w tym prawo rodziców do ustalenia ich rodzicielstwa zgodnie ze stanem rzeczywistym) obejmuje także aspekt negatywny, tj. możliwość zakwestionowania istnienia więzów pokrewieństwa między osobami. W kontekście powyższego prawa element ten ma znaczenie nie tylko samoistne, lecz często również związane z tym, że uprzednie zaprzeczenie macierzyństwa lub ojcostwa warunkuje ustalenie macierzyństwa innej kobiety niż wpisana jako matka w akcie urodzenia lub ustalenie ojcostwa innego mężczyzny niż mąż matki dziecka urodzonego w czasie trwania małżeństwa (albo przed upływem trzystu dni od jego ustania lub unieważnienia – por. T. Smoczyński, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo rodzinne i opiekuńcze*, red. T. Smoczyński, t. 12, Warszawa 2011, s. 11 i 126-127 oraz wyrok SN z 24 maja 1966 r., sygn. akt III CR 91/66, OSNC nr 4/1967, poz. 68).

Jednocześnie w niniejszej sprawie Trybunał podtrzymuje pogląd wyrażony w wyroku o sygn. SK 61/06, że dokonując wykładni przepisów konstytucyjnych należy uwzględniać również art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja), powołany jako wzorzec kontroli w pytaniu prawnym Sądu Rejonowego w Bydgoszczy. Przepis ten gwarantuje m.in. prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego. Obejmuje ono w szczególności prawo do tożsamości i osobistego rozwoju oraz prawo do nawiązywania i rozwijania więzi

z innymi ludźmi oraz światem zewnętrznym (zob. np. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej też: ETPC) z: 6 lutego 2001 r. w sprawie Bensaid przeciwko Wielkiej Brytanii, pkt 47, nr 44599/98; 25 września 2001 r. w sprawie P. G. i J. H. przeciwko Wielkiej Brytanii, pkt 56, nr 44787/98; 28 stycznia 2003 r. w sprawie Peck przeciwko Wielkiej Brytanii, pkt 57, nr 44647/98). Ochrona życia prywatnego zakłada m.in. prawo do ustalenia szczegółów swojej tożsamości jako istoty ludzkiej oraz uzyskania odpowiednich informacji w tym zakresie (zob. wyrok ETPC z 7 lutego 2002 r. w sprawie Mikulić przeciwko Chorwacji, pkt 54, nr 53176/99). Ponadto według orzecznictwa ETPC sytuacja, w której domniemanie prawne przeważa nad rzeczywistością biologiczną lub prawną, bez względu na ustalone fakty i życzenia osób zainteresowanych i bez żadnych korzyści dla kogośkolwiek, jest niezgodna, nawet przy uwzględnieniu marginesu oceny pozostawionego państwu, z obowiązkiem zapewnienia skutecznej ochrony dla życia prywatnego i rodzinnego (zob. wyrok ETPC z 2 czerwca 2005 r. w sprawie Znamenskaya przeciwko Rosji, nr 77785/01).

3. Zagadnienia filiacji były rozważane przez Trybunał Konstytucyjny w kilku orzeczeniach. Tytułem ich podsumowania Trybunał w wyroku o sygn. SK 61/06 wskazał trzy zasady wynikające z analizowanych regulacji. Po pierwsze, wartością konstytucyjną o szczególnym znaczeniu jest dobro dziecka („Nakaz ochrony dobra dziecka stanowi podstawową, nadrzędną zasadę polskiego systemu prawa rodzinnego, której podporządkowane są wszelkie regulacje w sferze stosunków pomiędzy rodzicami i dziećmi, w tym też mechanizmy prawne dotyczące zagadnień filiacyjnych” – wyrok TK o sygn. K 18/02). Po drugie, z norm konstytucyjnych wynika prawo do prawidłowo ustalonej filiacji. Relacje rodzinne powinny być kształtowane – co do zasady – zgodnie z istniejącymi więziami biologicznymi („jednym z elementów konstytuujących pojęcie dobra dziecka jest prawidłowe ukształtowanie więzi filiacyjnych. Zgodnie z powszechnie przyjętym poglądem najpełniejsza realizacja zasady dobra dziecka dokonywać się może poprzez zapewnienie możliwości jego wychowania w rodzinie, przede wszystkim w rodzinie naturalnej, a więc poprzez pieczę rodzicielską sprawowaną przez osoby związane z dzieckiem więzią biologiczną. Analiza mechanizmów filiacyjnych, na których tradycyjnie opierają się stosunki rodzinne, wyraża w sposób dość oczywisty tendencję do tego, aby relacje prawne na linii rodzice i dziecko odpowiadały rzeczywistości biologicznej” – wyrok TK o sygn. K 18/02). Po trzecie, ustalenie więzi biologicznych i ukształtowanie stosunków rodzinnych zgodnie z tymi więziami nie jest wartością bezwzględną i dopuszcza ograniczenia podyktowane koniecznością ochrony dobra dziecka i dobra rodziny („w polskim prawie rodzinnym nie respektuje się bezwzględnie prawa filiacji ojca biologicznego. Mimo że zakłada się zgodność stanu prawnego i tzw. prawdy biologicznej, nie istnieje bezwzględny obowiązek respektowania zarówno przez ustawodawcę, jak i organy stosujące prawo, więzi biologicznej między prawnym ojcem a dzieckiem przejawiający się np. koniecznością każdorazowo ingerencji w istniejące stosunki rodzinne w razie twierdzenia, iż kto inny jest ojcem biologicznym. (...) Eliminowanie z systemu prawnego możliwości ustalenia więzi rodzinnej zgodnie z rzeczywistością biologiczną musi jednak zawsze znajdować swoje uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych” – wyrok TK o sygn. K 18/02). Tym samym Konstytucja dopuszcza ustanawianie ograniczeń prawa do ochrony rodzicielstwa (w tym do ustalenia rodzicielstwa), jeżeli mieszczą się one w granicach wyznaczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. sygn. SK 61/06), a w szczególności są one wprowadzane w imię ochrony dobra dziecka i dobra rodziny.

Konkludując powyższe ustalenia Trybunał Konstytucyjny był obowiązany do rozstrzygnięcia następującego problemu konstytucyjnego: czy wynikające z zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów ograniczenia prawa do ochrony rodzicielstwa (w zakresie ustalenia rzeczywistych więzów pokrewieństwa) mieszczą się w granicach wyznaczonych konstytucyjną zasadą proporcjonalności i znajdują uzasadnienie w konieczności ochrony innych istotnych wartości konstytucyjnych, w szczególności dobra dziecka i dobra rodziny, lub też przynajmniej w konieczności ochrony ustawowych wolności i praw określonych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

4. Wprowadzenie instytucji sądowego zaprzeczenia ojcostwa ma, w świetle art. 62 § 3 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.; dalej: k.r.o.), służyć obaleniu domniemania pochodzenia dziecka od męża matki przewidzianego w art. 62 § 1 i 2 k.r.o. Zgodnie z tymi przepisami, jeżeli dziecko urodziło się w czasie trwania małżeństwa albo przed upływem trzystu dni od jego ustania lub unieważnienia, domniemywa się, że pochodzi ono od męża matki (domniemania tego nie stosuje się jednak, jeżeli dziecko urodziło się po upływie trzystu dni od orzeczenia separacji – § 1). Jeśli zaś dziecko urodziło się przed upływem trzystu dni od ustania lub unieważnienia małżeństwa, lecz po zawarciu przez matkę drugiego małżeństwa, domniemywa się, że pochodzi ono od drugiego męża (§ 2). Domniemania te są tzw. domniemaniami prawnymi, które cechuje w szczególności nakaz ustawodawcy skierowany do organu stosującego prawo (zwłaszcza sądu) uznania określonego faktu za udowodniony (por. art. 234 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) (zob. K. Pietrzykowi, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2010, s. 674). W świetle wyraźnego zastrzeżenia zawartego

w art. 62 § 3 k.r.o. domniemanie stosunku prawnego ojcostwa jest wzruszalne w swoisty sposób – nie może to nastąpić w każdym postępowaniu oraz za pomocą wszelkich dopuszczalnych środków dowodowych, ale tylko w postępowaniu sądowym o zaprzeczenie ojcostwa oraz w sposób, w trybie i terminach wyraźnie określonych w przepisach ustawy (zob. *ibidem*, s. 675).

W doktrynie prawa przyjmuje się, że ustalenie ojcostwa męża matki na podstawie powyższych domniemań ma na celu zapewnienie stabilizacji statusu prawnego nie tylko dziecka, ale i małżonków (zob. T. Smoczyński, [w:] *System prawa...*, s. 105). Skutkiem działania domniemania pochodzenia dziecka od męża matki jest ustalenie stanu cywilnego dziecka w zakresie stosunku pokrewieństwa z mężem matki (zob. *ibidem*). Nie przesądza to jednak definitywnie tego, kto w rzeczywistości jest ojcem biologicznym dziecka (zob. K. Piasecki, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Piasecki, Warszawa 2011, s. 637). Jak już wcześniej zaznaczył Trybunał, doprowadzeniu do zgodności stanu prawnego z biologicznym w kontekście stosunków rodzicielstwa służy w szczególności instytucja zaprzeczenia ojcostwa. Konsekwencją skutecznego jej zastosowania jest zerwanie wszelkich więzów prawnych łączących męża matki i dziecko. Po uprawomocnieniu się wyroku zaprzeczającego ojcostwo, prawny stosunek ojcostwa, łączący dotychczas określone osoby, uchodzi w świetle prawa za nieistniejący od chwili urodzenia się dziecka (zob. K. Pietrzykowi, *op.cit.*, s. 678). Ojciec tego dziecka staje się nieznanym, przez co dopuszczalne staje się ustalenie ojcostwa innego mężczyzny czy to przez uznanie ojcostwa, czy to przez orzeczenie sądu. Z chwilą uprawomocnienia się wyroku zaprzeczającego ojcostwo wygasają wzajemne obowiązki alimentacyjne między osobami, w odniesieniu do których stwierdzono brak więzów pokrewieństwa. Powoduje to również wyłączenie ze skutkiem *ex tunc* dziedziczenia po sobie osób, które do chwili tego zaprzeczenia były uważane za strony stosunku rodzicielskiego (zob. *ibidem*, s. 678 i 681).

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że instytucja zaprzeczenia ojcostwa (realizująca dążenie do ustalenia rodzicielstwa zgodnie z rzeczywistym, biologicznym pochodzeniem) odpowiada generalnemu postulatowi zgodności stanu cywilnego z tzw. prawdą biologiczną i tym samym respektuje jedno z podstawowych praw człowieka, jakim jest prawo do znajomości własnego pochodzenia (zob. T. Smoczyński, [w:] *Finis legis Christus. Księga pamiątkowa dedykowana Księdzu Profesorowi Wojciechowi Góralskiemu z okazji siedemdziesiątej rocznicy urodzin*, red. J. Wroceński, J. Krajczyński, Warszawa 2009, t. 2, s. 1273). Co więcej, rodzina jako zjawisko naturalne i jako grupa społeczna opiera się przede wszystkim na pokrewieństwie, którego nie da się stwierdzić bez znajomości pochodzenia od ojca i matki. Świadomość istnienia rzeczywistej więzi biologicznej jest niewątpliwie czynnikiem znacząco wpływającym na ukształtowanie się pełnej więzi uczuciowej rodziców z dzieckiem i na spełnianie należycie obowiązków rodzicielskich (zob. *ibidem*, s. 1265-1266) oraz powinności dzieci względem rodziców.

5. Zgodnie z zaskarżonym w niniejszej sprawie art. 71 k.r.o., zaprzeczenie ojcostwa nie jest dopuszczalne po śmierci dziecka. Uzupełnieniem tego unormowania jest art. 456 § 3 k.p.c. stanowiący m.in., że w sprawie o zaprzeczenie ojcostwa postępowanie umarza się w razie śmierci dziecka. Regulacje te mają realizować zasadę niezmienności stanu cywilnego po śmierci człowieka (zob. T. Smoczyński, [w:] *System prawa...*, s. 105). Występowanie więzi pokrewieństwa określa bowiem stan cywilny (rodzinny) jednostki i stanowi dla dziecka oraz jego rodziców jedno z najważniejszych dóbr osobistych (zob. *ibidem*, s. 2). W tym kontekście, zdaniem ustawodawcy, kształtowanie tego stanu powinno być pozostawione osobom najbardziej bezpośrednio i niemajątkowo zainteresowanym (zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 888/VI kadencja). Osobisty charakter spraw o prawa stanu cywilnego ma przemawiać za wyłączeniem stosowania art. 180 § 1 pkt 1 k.p.c. przewidującego, w razie śmierci strony, wstąpienie do procesu w jej miejsce następców prawnych (zob. I. Koper, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, Warszawa 2010, t. 2, s. 429). Dodatkowo projektodawcy nowelizacji k.r.o. podnoszą, że kontynuowanie procesu o zaprzeczenie pochodzenia dziecka po jego śmierci przez zstępnych tego dziecka mogłoby powodować brak ustalenia stanu cywilnego zarówno ich, jak i dziecka (zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw). Sygnalizuje się również (zob. stanowisko Sejmu w niniejszej sprawie), że art. 71 k.r.o. przeciwdziała niebezpieczeństwu, iż matka dziecka lub jej mąż będą dochodzić zaprzeczenia ojcostwa po śmierci dziecka kierując się wyłącznie względami majątkowymi.

6. Zestawienie powyższych racji wprowadzenia kwestionowanego w niniejszej sprawie unormowania oraz treści praw chronionych konstytucyjnie (art. 47 w związku z art. 18 Konstytucji) i konwencyjnie (art. 8 Konwencji), a ograniczonych z powołaniem się na wspomniane motywy, doprowadziło Trybunał Konstytucyjny do wniosku, że art. 71 k.r.o. oraz art. 456 § 3 k.p.c. w zakresie, w jakim odnosi się do sprawy zaprzeczenia ojcostwa, stanowią nieuzasadnione konstytucyjnie ograniczenie wskazanych praw. Dążenie do realizacji ustawowej zasady

niezmieniania stanu cywilnego po śmierci człowieka, ze względu na osobisty charakter spraw o prawa stanu cywilnego, jest niewspółmierne w stosunku do ingerencji w prawo do ochrony życia rodzinnego (odniesione do matki oraz rzeczywistego i domniemanego ojca dziecka), w tym również prawo mężczyzny do ochrony rodzicielstwa (w szczególności w aspekcie możliwości jego ustalenia zgodnie z rzeczywistością). Na tle kwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów dochodzi bowiem do konfliktu między dobrem w nich chronionym a interesami matki, męża matki oraz rzeczywistego ojca dziecka. Innymi słowy, w imię poszanowania ustawowej wartości w postaci definitywnego ustalenia, wskutek śmierci danej osoby, jej stanu rodzinnego i relacji majątkowych ze spadkobiercami, doszło do naruszenia doniosłych wartości wynikających z art. 47 w związku z art. 18 Konstytucji oraz z art. 8 Konwencji. Tym samym w opozycji do pożądanego przez ustawodawcę stanu rzeczy (ujawnionego w art. 71 k.r.o.) pozostaje donioślejsze konstytucyjne prawo mężczyzny do ustalenia rodzicielstwa zgodnie z rzeczywistością oraz dobro rodziny tworzonej przez matkę zmarłego dziecka oraz dobro rodziny jego domniemanego ojca. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. SK 61/06, „[p]owinno się szanować uczucia rodziców i uwzględnić ich potrzebę ustalenia rodzicielstwa dziecka, w sytuacji gdy ustalenie rodzicielstwa nie było możliwe przed śmiercią dziecka. Prawo rodziców do ustalenia rodzicielstwa obejmuje również dziecko, które zmarło przed urodzeniem lub po urodzeniu, pomimo że ustalenie to nie może doprowadzić do ukształtowania się więzi rodzinnej z dzieckiem”.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że konieczność dalszego utrzymywania zasady niezmieniania stanu cywilnego po śmierci może budzić wątpliwości w kontekście dość istotnego wyłomu w zakresie jej obowiązywania uczynionego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 61/06. Skutkiem tego orzeczenia była nowelizacja art. 76 k.r.o., który w brzmieniu pierwotnym stanowił: „Uznanie dziecka nie może nastąpić po jego śmierci, chyba że dziecko pozostawiło zstępnych”. Na mocy ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 220, poz. 1431) art. 76 nadano nową treść, w której świetle: „Uznanie ojcostwa nie może nastąpić po osiągnięciu przez dziecko pełnoletności” (§ 1); „Jeżeli dziecko zmarło przed osiągnięciem pełnoletności, uznanie ojcostwa może nastąpić w ciągu sześciu miesięcy od dnia, w którym mężczyzna składający oświadczenie o uznaniu dowiedział się o śmierci dziecka, nie później jednak niż do dnia, w którym dziecko osiągnęłoby pełnoletność” (§ 2). Innymi słowy, w aktualnie obowiązującym stanie prawnym, w zakresie zmian stanu cywilnego w związku z ustaleniem ojcostwa, zasadą jest dopuszczalność modyfikacji mimo śmierci dziecka. Biorąc z kolei pod uwagę, że zaprzeczenie ojcostwa jest czynnością bezpośrednio poprzedzającą ustalenie ojcostwa, które może nastąpić w szczególności przez uznanie ojcostwa (dopuszczalne również po śmierci dziecka), uznanie niekonstytucyjności art. 71 k.r.o. oraz art. 456 § 3 k.p.c. w odpowiednim zakresie umożliwi w istocie realizację ustaleń dokonanych przez Trybunał w wyroku o sygn. SK 61/06.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wspomniane racje ustawowe przemawiające za niezmienianiem stanu cywilnego po śmierci dziecka nie stanowią dostatecznego powodu ograniczenia konstytucyjnie i konwencyjnie gwarantowanych praw, zwłaszcza że nie znajdują dodatkowego poparcia w konieczności ochrony dobra zmarłego dziecka (w tym przypadku zaprzeczenie ojcostwa nie narusza ukształtowanych więzi rodzinnych – zob. SK 61/06). Co więcej, we wskazanym zakresie aktualny pozostaje pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. SK 61/06 w kontekście ustawowego zakazu uznania dziecka po jego śmierci: „wprowadzone rozwiązanie nie służy ochronie żadnych uzasadnionych interesów. Brak jest uzasadnienia ustanowionego ograniczenia. W szczególności nie można zgodzić się z poglądem Prokuratora Generalnego, że zakwestionowany przepis zapewnia ochronę porządku publicznego. Ustanowione ograniczenie nie spełnia zatem wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji wymogu, aby służyło realizacji jednej z wartości wymienionych w tym przepisie. W tym kontekście rozważanie kwestii, czy ustanowione ograniczenie jest zgodne z zasadą proporcjonalności, jest bezprzedmiotowe. Z tego względu należy stwierdzić, że art. 76 k.r.o. nie tylko narusza sferę osobistych i emocjonalnych odczuć rodziców, jak stwierdza Rzecznik Praw Obywatelskich, ale przede wszystkim narusza konstytucyjne prawo do ochrony rodzicielstwa, zagwarantowane w art. 47 w związku z art. 18 Konstytucji”. Innymi słowy, naruszenie przez kwestionowane przepisy art. 31 ust. 3 Konstytucji polega nie tyle na nadmiernej (nieproporcjonalnej), w świetle tego przepisu ustawy zasadniczej, ingerencji w prawa określone w art. 47 w związku z art. 18 Konstytucji, co na tym, że ograniczenie wprowadzone w art. 71 k.r.o. nie jest legitymowane koniecznością ochrony któregośkolwiek z dóbr wymienionych w ustawie zasadniczej (bezpieczeństwa lub porządku publicznego, środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób).

7. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wskazywane w literaturze niebezpieczeństwo związane z dopuszczeniem zaprzeczenia ojcostwa po śmierci dziecka, polegające na nieustaleniu stanu cywilnego zmarłego, jak i jego zstępnych (por. T. Smoczyński, [w:] *System prawa...*, s. 105), nie stanowi realnej przeszkody uznania

niekonstytucyjności zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów. Może być ono bowiem wyeliminowane przez ustawowe uwarunkowanie skutecznego zaprzeczenia ojcostwa jednoczesnym ustaleniem ojcostwa innego mężczyzny. Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ustawodawca powinien rozważyć wprowadzenie odpowiednich mechanizmów gwarantujących, iż zaprzeczenie ojcostwa zmarłego dziecka będzie się łączyło z koniecznością jednoczesnego złożenia oświadczenia o uznaniu ojcostwa przez innego mężczyznę albo sądowego ustalenia ojcostwa.

Argument za koniecznością wyeliminowania jedynie majątkowej motywacji osób żądających zaprzeczenia ojcostwa zmarłego dziecka również nie jest wystarczający do poparcia tezy o odpowiednim legitymizowaniu w ten sposób ograniczeń przyjętych w art. 71 k.r.o. ograniczeń. Tylko potencjalne niebezpieczeństwo, że w niektórych przypadkach będzie to rzeczywistym i wyłącznym motywem dążenia do zaprzeczenia istnienia więzi rodzinnej ze zmarłym, nie może uzasadniać tak poważnej ingerencji w prawo do ochrony życia rodzinnego i rodzicielstwa. Ponadto ustawodawca mógłby dodatkowo rozważyć zmniejszenie tego zagrożenia przez wprowadzenie unormowania warunkującego skuteczne zaprzeczenie ojcostwa jednoczesnym ustaleniem ojcostwa innego mężczyzny.

8. Trybunał Konstytucyjny zaznacza jednocześnie, że konsekwencją niniejszego wyroku powinno być również rozważenie przez ustawodawcę konieczności odpowiedniej modyfikacji treści art. 86 zdania pierwszego k.r.o. wyłączającego wytoczenie przez prokuratora powództwa o zaprzeczenie ojcostwa po śmierci dziecka.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

#### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Marka Kotlinowskiego  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt P 33/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wskazanego wyżej wyroku. Nie zgadzam się z rozstrzygnięciem Trybunału z następujących powodów.

Prawo każdego człowieka do ustalenia jego pochodzenia od ojca i od matki dotyczy jednego z najdonioślejszych faktów z życia człowieka i zmierza do poznania jego naturalnego pochodzenia. Ustalenie pochodzenia człowieka od określonych rodziców ma znaczenie przede wszystkim z uwagi na ustalenie jego stanu cywilnego. Stan cywilny, tak samo jak zdolność prawna człowieka (art. 8 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.), zaczyna się z chwilą jego urodzenia. Śmierć natomiast wyznacza kres istnienia osoby fizycznej i powoduje wygaśnięcie jej zdolności prawnej. Tym samym jej stan cywilny nie może być wzruszony (jedynie dopuszczalny wyjątek w tym zakresie zawarty jest w art. 76 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.; dalej: k.r.o. i ma on na względzie dokonanie uznania ojcostwa po śmierci dziecka, ale przed osiągnięciem przez nie pełnoletności). Wynika to z założenia, że stan cywilny (rodzinny) jednostki stanowi dla dziecka, jak i jego rodziców, jedno z najważniejszych dóbr osobistych i jako taki powinien być kształtowany przez osoby najbardziej bezpośrednio i niemajątkowo zainteresowane oraz musi odbywać się za życia człowieka.

Na takim założeniu opiera się *ratio legis* zakazu zaprzeczania ojcostwa po śmierci dziecka zawartego w uznany za niekonstytucyjny art. 71 k.r.o. Niedopuszczalność powództwa o zaprzeczenia ojcostwa po śmierci dziecka dotyczy konsekwentnie wszystkich podmiotów: matki, ojca, a także prokuratora (art. 86 zdanie pierwsze k.r.o.). Niedopuszczalne jest także wznowienie postępowania od wyroku wydanego w sprawie o zaprzeczenie ojcostwa.

Regulacja ta wpisuje się w konsekwentnie przyjętą przez ustawodawcę zasadę niedopuszczalności wzruszenia stanu cywilnego osoby zmarłej. Zasada ta znajduje wyraz, poza zakwestionowanym art. 71 k.r.o., także w art. 6115 k.r.o., ustanawiającym zakaz ustalenia i zaprzeczenia macierzyństwa po śmierci dziecka, art. 83 § 1 k.r.o., wprowadzającym niedopuszczalność ustalenia bezskuteczności uznania ojcostwa po śmierci dziecka i w art. 84 § 1 zdanie drugie k.r.o., ustanawiającym zakaz wystąpienia przez matkę i domniemanego ojca z żądaniem sądowego ustalenia ojcostwa po śmierci dziecka. Reguła wykluczająca wszczęcie przez kogokolwiek procesu o ustalenie lub zaprzeczenie pochodzenia osoby zmarłej jest uzasadniona tym, że wytoczenie powództwa po śmierci dziecka zmierzałoby przede wszystkim do realizacji roszczeń majątkowych związanych z porządkiem dziedziczenia. Ustawodawca uznał, że po śmierci osoby kształtowanie jej stanu cywilnego powinno

być pozostawione wyłącznie osobom bezpośrednio i niemajątkowo zainteresowanym, a więc zstępnym zmarłego powoda. W związku z tym wyjątek od umorzenia postępowania w sprawie o ustalenie lub zaprzeczenie macierzyństwa, ustalenie lub zaprzeczenie ojcostwa i ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa po śmierci dziecka, ustanowiony w art. 456 § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.), dotyczy wyłącznie możliwości kontynuowania przez zstępnym zmarłego powoda procesu o ustalenie ojcostwa lub macierzyństwa (art. 6115 i art. 84 § 4 k.r.o.). Nie obejmuje on natomiast powództwa o zaprzeczenie ojcostwa (jak i macierzyństwa), gdyż ustawodawca uznał, że kontynuowanie procesu o zaprzeczenie pochodzenia dziecka przez jego zstępnym mogłoby powodować brak ustalenia stanu cywilnego zarówno ich, jak i dziecka. Motywy te zostały przytoczone w uzasadnieniu wyroku, do którego składam zdanie odrębne, jednak Trybunał uznał, że nie stanowią one dostatecznego powodu ograniczenia konstytucyjnie i konwencyjnie gwarantowanego prawa do ochrony życia rodzinnego i rodzicielstwa.

Nie zgadzam się z tym poglądem. W mojej ocenie, regulacja zawarta w art. 71 k.r.o. ma na celu przede wszystkim ochronę praw nieżyjącego dziecka. Prawa dziecka są w szczególności sposobem chronione na gruncie Konstytucji, gdyż jej art. 72 deklaruje zarówno ich ochronę (ust. 1), jak i wprowadza zasadę, że w toku ustalania praw dziecka organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko są obowiązane do wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka (ust. 3). Innymi słowy, dobro dziecka jest wartością konstytucyjną podlegającą szczególnej ochronie. W sprawie dotyczącej zaprzeczenia ojcostwa chodzi przede wszystkim o ustalenie stanu cywilnego dziecka. W momencie śmierci dziecka ten podstawowy cel postępowania w sprawie o zaprzeczenie ojcostwa znika, co uzasadnia brak możliwości kontynuowania tego postępowania. Śmierć dziecka skutkuje bowiem tym, że przestaje istnieć podmiot, którego relacja pokrewieństwa w stosunku do osoby domniemanego ojca, miałaby zostać zerwana w następstwie zaprzeczenia ojcostwa. Znika zatem interes dziecka, który miałby podlegać ochronie w tym postępowaniu. Tym samym zachodzą podstawy do jego umorzenia, co przewidział ustawodawca w uznanym przez Trybunał za niekonstytucyjny art. 456 § 3 k.p.c. Przepisy chronią stabilizację stanu cywilnego dziecka, nawet kosztem tego, że stan taki może nie odpowiadać rzeczywistości. Stąd zgodnie z art. 63 k.r.o. mąż matki może wytoczyć powództwo o zaprzeczenie ojcostwa w ciągu sześciu miesięcy od dnia, w którym dowiedział się o urodzeniu dziecka przez żonę, nie później jednak niż do osiągnięcia przez dziecko pełnoletności. Po upływie tych terminów powództwo o zaprzeczenie ojcostwa jest niedopuszczalne właśnie ze względu na potrzebę ochrony ustabilizowanego stanu cywilnego dziecka. Zaprzeczenie ojcostwa, zgodnie z art. 68 k.r.o., nie jest również dopuszczalne, jeżeli dziecko zostało poczęte w następstwie zabiegu medycznego, na który mąż matki wyraził zgodę. Brak możliwości zaprzeczenia ojcostwa po śmierci dziecka służył temu samemu celowi. Regulacja z art. 71 k.r.o. miała zapewnić stabilizację statusu zmarłego dziecka w okolicznościach, w których jego podważanie mogłoby być uzasadniane wyłącznie względami majątkowymi. Uważam także za uzasadnione argumenty dotyczące ryzyka nieustalenia stanu cywilnego zmarłego dziecka, jak i jego zstępnym. Nie ma bowiem w aktualnym stanie prawnym regulacji warunkującej skuteczność wytoczenia powództwa o zaprzeczenie ojcostwa jednoczesnym ustaleniem ojcostwa innego mężczyzny.

Trybunał szeroko powoływał w uzasadnieniu wyroku, do którego składam zdanie odrębne, motywy, jakimi kierował się Trybunał w sprawie SK 61/06 (z 16 lipca 2007 r., OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 77), dotyczącej niedopuszczalności ustalenia ojcostwa po śmierci dziecka. W mojej ocenie, za dopuszczeniem ustalenia ojcostwa po śmierci dziecka przemawiają inne argumenty, niż za dopuszczeniem zaprzeczenia ojcostwa po śmierci dziecka. W tej pierwszej sytuacji w grę może wchodzić także interes majątkowy matki. Zgodnie z art. 141 k.r.o. przysługuje jej roszczenie do ojca dziecka niebędącego jej mężem o pokrycie, między innymi, wydatków związanych z ciążą i porodem oraz kosztów trzymiesięcznego utrzymania matki w okresie porodu. Roszczenia te przysługują matce także w wypadku, gdy dziecko urodziło się nieżywe. Z tego względu może mieć dla niej znaczenie ustalenie ojcostwa także po śmierci dziecka. Taka sytuacja nie występuje w wypadku powództwa o zaprzeczenie ojcostwa. Nie kwestionuję istnienia interesu domniemanego ojca w zaprzeczeniu ojcostwa po śmierci dziecka, jednak uważam, że w takiej sytuacji ulega on znacznemu ograniczeniu. Wynika to przede wszystkim z tego, że w momencie śmierci dziecka ustają obowiązki rodziców względem dziecka, w tym te związane ze sprawowaniem władzy rodzicielskiej (w szczególności wykonywanie pieczy nad osobą i majątkiem dziecka), a także obowiązek dostarczania środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania (obowiązek alimentacyjny).

Moim zdaniem, uznane za niekonstytucyjne rozwiązanie z k.r.o. odpowiadało podstawowym konstrukcjom i pojęciom prawa cywilnego, przede wszystkim konstrukcji zdolności prawnej i stanu cywilnego (rodzinnego). Miało swoją tradycję prawną i nie było dotychczas kwestionowane w doktrynie. Art. 71 k.r.o. zapobiegał posłużeniu się instytucją uznania dziecka w zamiarze uzyskania korzyści majątkowych, co należało uznać za rozwiązanie odpowiadające zasadzie sprawiedliwości społecznej.



Zwracam ponadto uwagę na niespójność w systemie unormowań dotyczących filiacji powstałą po wyroku Trybunału, w wyniku której możliwe będzie zaprzeczenie ojcostwa po śmierci dziecka, natomiast niedopuszczalne będzie w takiej sytuacji zaprzeczenie (i ustalenie) macierzyństwa, ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa, a także wystąpienie przez matkę i domniemanego ojca z żądaniem sądowego ustalenia ojcostwa, wynikające z art. 6115, art. 83 § 1 i art. 84 § 1 zdanie drugie k.r.o. Ponadto w obrocie prawnym pozostał także art. 86 zdanie pierwsze k.r.o., wyłączający dopuszczalność wytoczenia powództwa o zaprzeczenie ojcostwa po śmierci dziecka przez prokuratora.

Z powyższych względów zgłosiłem niniejsze zdanie odrębne.

124

**WYROK**  
z dnia 26 listopada 2013 r.  
**Sygn. akt SK 33/12\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Śławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący  
Miroslaw Granat  
Wojciech Hermeliński  
Teresa Liszcz  
Marek Zubik – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654), na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 października 2013 r., skargi konstytucyjnej Małgorzaty Supery o zbadanie zgodności:

art. 426 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, z art. 78 w związku z art. 32 ust. 1, w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 426 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 48, poz. 246), w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu, zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 4 grudnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1436.

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

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

## UZASADNIENIE

### I

1. W skardze konstytucyjnej z 17 sierpnia 2010 r. adwokat Małgorzata Supera (dalej: skarżąca) złożyła w imieniu własnym skargę konstytucyjną. Zakwestionowała w niej zgodność art. 426 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia postanowienia dotyczącego kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

Skarżąca była pełnomocnikiem z urzędu w postępowaniu karnym. Postanowieniem z 30 marca 2010 r. (sygn. akt III Kp 174/10) wydanym w wyniku wniesienia przez pokrzywdzoną zażalenia na postanowienie prokuratora o odmowie wszczęcia dochodzenia Sąd Rejonowy dla Warszawy-Żoliborza, III Wydział Karny utrzymał zaskarżone postanowienie w mocy i orzekł o kosztach postępowania, przyznając skarżącej wynagrodzenie tytułem nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Skarżąca wniosła zażalenie na postanowienie w sprawie kosztów postępowania, kwestionując wysokość przyznanej jej kwoty. Sąd Okręgowy w Warszawie, postanowieniem z 12 maja 2010 r. (sygn. akt IX Kz 347/10), pozostawił zażalenie bez rozpoznania, uznając je za niedopuszczalne z mocy ustawy, ponieważ od orzeczeń sądu odwoławczego nie przysługuje środek zaskarżenia z wyjątkiem przypadków wyraźnie przewidzianych w ustawie. W ocenie Sądu Okręgowego do takich nie należało jednakże rozstrzygnięcie w kwestii wynagrodzenia za świadczoną pomoc prawną udzieloną z urzędu. Skarżąca, na podstawie art. 430 § 2 k.p.k., złożyła zażalenie na powyższe postanowienie do równorzędnego składu sądu odwoławczego, kwestionując pozostawienie bez rozpoznania jej środka odwoławczego. Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z 6 lipca 2010 r. (sygn. akt IX Kz 588/10) utrzymał w mocy zaskarżone rozstrzygnięcie, stwierdzając, że „zażalenie wniesione na rozstrzygnięcie o wynagrodzeniu za pomoc prawną udzieloną z urzędu w postępowaniu odwoławczym, zawarte w orzeczeniu sądu odwoławczego, stanowi środek odwoławczy «niedopuszczalny z mocy ustawy» w rozumieniu art. 429 § 1 k.p.k. i jako taki nie podlega rozpoznaniu przez żaden sąd”.

1.2. Przedmiotem skargi uczyniono art. 426 § 1 i 2 k.p.k. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 48, poz. 246.; dalej: ustawa nowelizująca). Stanowił on, że od orzeczeń wydanych przez sąd odwoławczy na skutek odwołania nie przysługuje środek odwoławczy (§ 1), natomiast od innych orzeczeń sądu odwoławczego oraz od orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy nie przysługuje środek odwoławczy, chyba że ustawa stanowi inaczej (§ 2). W ocenie skarżącej Sąd Rejonowy dla Warszawy-Żoliborza, działając jako sąd odwoławczy, rozstrzygał o kosztach procesu po raz pierwszy, a postępowanie w tym zakresie było postępowaniem akcesoryjnym w stosunku do postępowania głównego i powinno było podlegać weryfikacji w ramach kontroli instancyjnej. Zdaniem skarżącej została ona pozbawiona prawa do odwołania się do drugiej instancji od orzeczenia, które wydał sąd odwoławczy.

Skarżąca przywołała orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące analogicznej sytuacji normatywnej dotyczącej zaskarżania orzeczeń o kosztach procesu, o których orzekł sąd odwoławczy po raz pierwszy w procedurze cywilnej (wyroki TK z: 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32; 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10). Uznano w nich, że stronie musi przysługiwać środek odwoławczy od orzeczeń dotyczących kosztów procesu wydanych po raz pierwszy, nawet jeżeli orzeczenie to wydał sąd formalnie usytuowany w systemie jako instancja odwoławcza.

1.3. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2011 r. wydanym na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643,

ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarżąca została wezwana do usunięcia braku formalnego skargi konstytucyjnej polegającego na niedokładnym określeniu sposobu naruszenia jej konstytucyjnych wolności i praw.

1.4. Odpowiadając na to wezwanie skarżąca w piśmie z 3 sierpnia 2011 r. wskazała następujące naruszenia:

– art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji przez uniemożliwienie skorzystania „przez skarżącą z konstytucyjnego prawa dostępu do sądu drugiej instancji poprzez zaskarżenie orzeczenia wydanego po raz pierwszy w danym procesie przez sąd formalnie (ustrojowo) odwoławczy, przy obowiązującej zasadzie co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego”,

– art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji w ten sposób, że „uniemożliwił skorzystanie przez skarżącą z prawa do uruchomienia rzeczywistej kontroli rozstrzygnięcia zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, co ma na celu zapobieganie pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji oraz może poddawać w wątpliwość niezależność, bezstronność i niezawisłość sądu”,

– art. 78 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji w ten sposób, że „konsekwencją obowiązywania zaskarżonego uregulowania jest naruszenie zasady równości, bowiem przepis zróżnicował pozycję skarżącą w zależności od tego, czy koszty zostały zasądzone po raz pierwszy przed sądem pierwszej instancji, czy drugiej instancji, co powoduje, że skarżąca znalazła się w gorszej sytuacji, ponieważ postępowanie nie skończyło się prawomocnie w pierwszej instancji, przez co został naruszony zakaz dyskryminacji w dostępie do sądu drugoinstancyjnego”.

2. W piśmie z 25 marca 2013 r. stanowisko w sprawie przedstawił Marszałek Sejmu. Wniósł on o stwierdzenie, że art. 426 § 2 k.p.k., w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu zwrócił przede wszystkim uwagę na zmianę zakwestionowanych przepisów po wniesieniu skargi konstytucyjnej. Okoliczność ta nie zdezaktualizowała jednak argumentacji skarżącej w odniesieniu do przepisów będących podstawą rozstrzygnięcia w jej sprawie, w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Marszałek Sejmu odniósł się następnie do przedmiotu kontroli. Jakkolwiek skarżąca wskazała art. 426 § 1 i 2 k.p.k., to kontrola hierarchicznej zgodności norm może dotyczyć w niniejszej sprawie wyłącznie art. 426 § 2 k.p.k. Orzeczenie sądu rozstrzygającego o kosztach wynagrodzenia za pomoc prawną udzieloną z urzędu powinno być bowiem zakwalifikowane jako „inne orzeczenie sądu odwoławczego”, o którym mowa w art. 426 § 2 k.p.k. Natomiast unormowane w art. 426 § 1 k.p.k. orzeczenia „wydane na skutek odwołania”, obejmują tylko orzeczenia zapadłe w wyniku rozpoznania środka odwoławczego. W ocenie Marszałka Sejmu należałoby w związku z powyższym – zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet* – sprecyzować przedmiot kontroli, przez wskazanie, że skarżąca wiąże naruszenie swych wolności i praw z art. 426 § 2 k.p.k. Niekonstytucyjność tego przepisu wynika z pominięcia prawodawczego, które podlega kontroli trybunalskiej.

Odnosząc się do meritum, kontrola rozstrzygnięć sądu odwoławczego orzekającego po raz pierwszy w przedmiocie kosztów postępowania służyć ma – zdaniem Marszałka Sejmu – realizacji zasady sprawiedliwości proceduralnej wyprowadzonej z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Mając na uwadze dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zwrócono uwagę na wzajemne relacje art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Jak można wywnioskować z pisma Marszałka Sejmu w rozpoznawanej sprawie jest aktualne stanowisko TK wyrażone w sprawie o sygn. SK 10/09.

3. W piśmie z 5 września 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. W jego ocenie art. 426 § 1 i 2 k.p.k. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 32 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego prezentowane w doktrynie i orzecznictwie poglądy na temat incydentalnego charakteru orzeczenia wydanego przez sąd formalnie (ustrojowo) odwoławczy, który orzeka w przedmiocie kosztów postępowania po raz pierwszy, nie mogą zostać zaakceptowane w świetle orzecznictwa TK. Prokurator Generalny zwrócił uwagę na wyrok TK o sygn. SK 10/09, w którym Trybunał, zbadawszy konstytucyjność przepisu rodzającego „identyczne skutki”, jak art. 426 § 1 i 2 k.p.k., na gruncie postępowania cywilnego – w zakresie, w jakim nie dawał podstaw do zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji – orzekł o jego niekonstytucyjności. Prokurator Generalny uznał, że

argumenty, którymi Trybunał posłużył się w celu uzasadnienia niekonstytucyjności w tamtej sprawie, pozostają aktualne także w badanej sprawie.

4. Pismem z 16 lipca 2012 r. udział w postępowaniu zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) i zajął stanowisko. Jego zdaniem art. 426 § 1 i 2 k.p.k., w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, w zakresie, w jakim nie dawał podstaw do zaskarżenia postanowienia w sprawie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 32 Konstytucji.

Wejście w życie ustawy nowelizującej nie zmieniło rozwiązania zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej. W obecnym stanie prawnym od orzeczeń sądu odwoławczego dotyczących kosztów postępowania, jeżeli sąd ten orzekał o kosztach po raz pierwszy, nadal bowiem nie przysługuje środek odwoławczy. Wyłączenie możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie w sprawie kosztów postępowania zapadłe po raz pierwszy przed sądem formalnie (ustrojowo) odwoławczym narusza wzorce konstytucyjne powołane w skardze konstytucyjnej. W ocenie RPO istota przedstawionego zagadnienia dotyczącego zgodności art. 426 § 1 i 2 k.p.k. z Konstytucją jest analogiczna do kwestii rozstrzygniętej wyrokiem TK z 9 lutego 2010 r. (sygn. SK 10/09). Trybunał uznał w tym orzeczeniu, że art. 394<sup>1</sup> § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie, w jakim nie dawał podstaw do zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 32 Konstytucji. Rzecznik wskazał, że w badanej sprawie są aktualne argumenty, którymi Trybunał Konstytucyjny posłużył się w celu uzasadnienia niezgodności wyżej wymienionego przepisu k.p.c. z przytoczonymi wzorcami konstytucyjnymi.

## II

Zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), skarga konstytucyjna może być rozpoznana przez Trybunał na posiedzeniu niejawnym, jeżeli z przedstawionych na piśmie stanowisk uczestników postępowania bezspornie wynika, że akt normatywny, na podstawie którego sąd lub inny organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego, jest niezgodny z Konstytucją (zob. np. wyroki TK z: 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34; 21 lipca 2010 r., sygn. SK 21/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 62; 22 marca 2011 r., sygn. SK 13/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 12; 18 października 2011 r., sygn. SK 39/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 84).

Z zajętych w pismach stanowisk Rzecznika Praw Obywatelskich, Sejmu i Prokuratora Generalnego wynika, że podzielili oni stanowisko skarżącej, zgodnie z którym art. 426 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 48, poz. 246), w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu, zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Niezgodność tę Trybunał Konstytucyjny ocenił jako bezsporną. Zachodziła zatem przesłanka, o której mowa w art. 59 ust. 2 ustawy o TK i dlatego rozpoznanie skargi konstytucyjnej nastąpiło na posiedzeniu niejawnym.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot kontroli.

1.1. W rozpoznawanej skardze konstytucyjnej adwokat Małgorzata Supera, działając w imieniu własnym, wniosła o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 426 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.), w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 48, poz. 246; dalej: ustawa nowelizująca). Jako wzorce kontroli wskazała art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Zgodnie z art. 426 § 1 k.p.k., w brzmieniu obowiązującym w chwili wniesienia skargi konstytucyjnej, od orzeczeń wydanych przez sąd odwoławczy na skutek odwołania nie przysługuje środek odwoławczy. Natomiast w myśl art. 426 § 2 k.p.k. od innych orzeczeń sądu odwoławczego oraz od orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy nie przysługuje środek odwoławczy, chyba że ustawa stanowi inaczej.

## 2. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

2.1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarżący ma szereg obowiązków, których spełnienie umożliwia rozpoznanie skargi pod względem merytorycznym. Weryfikacja spełnienia tych obowiązków odbywa się w ramach wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej, jednakże kontrola ta oraz dokonane w jej wyniku ustalenia nie przesądzają definitywnie o dopuszczalności merytorycznego rozstrzygnięcia przedstawionych zarzutów. Trybunał Konstytucyjny władny jest bowiem na każdym etapie postępowania badać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki obligujące do jego umorzenia (por. m.in. postanowienia TK z: 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139, cz. II, pkt 1; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64, cz. II, pkt 2).

2.2. Zakwestionowane przepisy zostały zmienione ustawą nowelizującą, która weszła w życie 22 marca 2011 r. Ustawa ta nadała nowe brzmienie art. 426 k.p.k. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy (druk nr 3187/VI kadencja Sejmu), celem nowelizacji było dostosowanie przepisów k.p.k. do wymagań konstytucyjnych w związku z wyrokiem TK z 13 lipca 2009 r., sygn. SK 46/08 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 109), a także związanym z nim postanowieniem sygnalizacyjnym z 9 listopada 2009 r., sygn. S 7/09 (OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 154) w zakresie zaskarżania rozstrzygnięć sądu w sprawie tymczasowego aresztowania wydawanych w postępowaniu odwoławczym.

2.2.1. Trybunał Konstytucyjny najpierw rozstrzygnął, czy w niniejszej sprawie, w związku ze zmianą brzmienia kwestionowanego przepisu, nie wystąpiła ujemna przesłanka procesowa, powodująca konieczność umorzenia postępowania w sprawie. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeśli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Wyjątek od tej zasady przewiduje art. 39 ust. 3 ustawy o TK, stosownie do którego art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o nieobowiązującym akcie normatywnym jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jednocześnie Trybunał wielokrotnie wyrażał pogląd, że akt normatywny obowiązuje, w rozumieniu ustawy o TK, dopóki na jego podstawie mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa. Utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania wchodzi w grę wówczas, gdy kwestionowany przepis nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (zob. wyrok TK z 16 października 2012 r., sygn. K 4/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106, cz. III, pkt 1.2 oraz przywołane tam orzecznictwo).

2.2.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowane przepisy po wejściu w życie ustawy nowelizującej utraciły moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Nie mogą być bowiem obecnie stosowane do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej. Ustawodawca nie tylko zmienił brzmienie zaskarżonych przepisów, ale też nie przewidział w ustawie nowelizującej przepisu intertemporalnego, wskazując jedynie w art. 2, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Zdaniem Trybunału zastosowanie ma w tym wypadku zasada bezpośredniego działania nowego prawa (por. wyrok TK z 11 stycznia 2005 r., sygn. SK 60/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 2, cz. III, pkt 3). To znaczy, że art. 426 k.p.k. – w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej – nie może być stosowany jako podstawa rozstrzygnięć procesowych od chwili wejścia w życie ustawy nowelizującej, tj. od 22 marca 2011 r.

Zdaniem Trybunału w niniejszej sprawie ocena zgodności zaskarżonych przepisów, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, jest dopuszczalna na podstawie art. 39 ust. 3 Konstytucji, czyli z uwagi na konieczność ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Po pierwsze, zakwestionowane przepisy stanowiły podstawę rozstrzygnięcia sądu w postanowieniu odrzucającym zażalenie skarżącej na postanowienie dotyczące kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu przez adwokata. Niewątpliwie kwestie te są ściśle związane ze sferą konstytucyjnych wolności i praw samej skarżącej. Po drugie, od postanowienia sądu nie służy już żaden środek odwoławczy ani nie toczy się żadne postępowanie, w ramach którego mogłoby ono zostać zmienione na korzyść skarżącej. Po trzecie, ewentualna eliminacja zaskarżonego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej. Jakkolwiek wyrok TK nie doprowadzi do wykreowania w systemie

prawnym normy umożliwiającej zaskarżenie orzeczenia sądu, co w części wynika ze specyfiki kwestionowania konstytucyjności pominięć prawodawczych, to jednak nie jest wykluczone podjęcie kroków prawnych w celu restytucji konstytucyjności m.in. na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Tym samym zostały spełnione przesłanki wskazujące na dopuszczalność objęcia kwestionowanego przepisu kontrolą konstytucyjności.

2.3. Skarżąca uczyniła przedmiotem kontroli art. 426 § 1 i 2 k.p.k. „w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy”. Obydwa paragrafy art. 426 k.p.k. były także wskazane w uzasadnieniu postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie, IX Wydziału Karnego Odwoławczego z 12 maja 2010 r. (sygn. akt IX Kz 347/10), rozpoznającego zażalenie skarżącej na postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Żoliborza z 30 marca 2010 r., a także w uzasadnieniu postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie, IX Wydziału Karnego Odwoławczego z 6 lipca 2010 r. (sygn. akt IX Kz 588/10), utrzymującego w mocy postanowienie tego sądu z 12 maja 2010 r. Niewątpliwie zarówno sama skarżąca, jak i sądy orzekające w jej sprawie przyjęły – jako podstawę rozstrzygnięcia – art. 426 § 1 i § 2 k.p.k.

2.3.1. Stosownie do art. 79 Konstytucji kontrola konstytucyjności norm prawnych inicjowana skargą konstytucyjną może mieć za przedmiot wyłącznie akt normatywny będący podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego. Tym samym musi istnieć związek między normą wskazywaną jako przedmiot kontroli a podstawą ostatecznego orzeczenia (zob. wyrok TK z 18 października 2011 r., sygn. SK 39/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 84, cz. III pkt 2 i powołane tam orzecznictwo). Jak zauważył TK związek ten nie we wszystkich wypadkach kształtuje się identycznie. Jest on najściślejszy, gdy zarzut niekonstytucyjności dotyczy normy wprost powołanej w sentencji ostatecznego orzeczenia. Zdarza się jednak, że organ orzekający wykorzystuje jakąś normę, konstruując treść rozstrzygnięcia (co wynika z uzasadnienia orzeczenia i rekonstrukcji rozumowania organu orzekającego), ale wyraźnie w sentencji jej nie powołał. Również w takim wypadku przyjmuje się, że istnieje wymagany przez art. 79 Konstytucji związek między orzeczeniem i przedmiotem kontroli konstytucyjności, jakkolwiek nie jest on wprost ujawniony w treści sentencji indywidualnego rozstrzygnięcia (zob. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108, cz. III, 2.6 i powołane tam orzecznictwo).

2.3.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przedmiotem kontroli w rozpoznawanej sprawie należy uczynić tylko art. 426 § 2 k.p.k. we wskazanym przez skarżącą zakresie. Za takim ujęciem przedmiotu kontroli przemawiają następujące argumenty.

Sąd Rejonowy dla Warszawy-Żoliborza, wydając orzeczenie utrzymujące w mocy postanowienie prokuratora o odmowie wszczęcia dochodzenia, działał jako sąd odwoławczy w rozumieniu przepisów k.p.k. (zob. art. 465 § 1 i 2 k.p.k.). Był on organem rozpatrującym odwołanie pokrzywdzonej reprezentowanej przez skarżącą od postanowienia prokuratora w sprawie postępowania przygotowawczego. Należy podkreślić, że zakres odwołania od postanowienia prokuratora do sądu nie obejmował kwestii kosztów sądowych, lecz dotyczył tylko kwestii weryfikacji zasadności odmowy wszczęcia postępowania przygotowawczego. Ponadto, jak wynika z uzasadnienia skargi konstytucyjnej, skarżąca została wyznaczona pełnomocnikiem z urzędu już po wniesieniu do sądu odwołania przez pokrzywdzoną (s. 4 skargi konstytucyjnej). W tym stanie rzeczy przedmiotem odwołania rozpoznawanego przez Sąd Rejonowy była tylko ocena zasadności odmowy wszczęcia postępowania przygotowawczego. Postanowienie tegoż sądu, nieuwzględniające zażalenia pokrzywdzonej, jest więc orzeczeniem wydanym na skutek odwołania, w rozumieniu art. 426 § 1 k.p.k.

Sąd Rejonowy dla Warszawy-Żoliborza wydał równocześnie odrębne postanowienie na podstawie art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k. w sprawie przyznania wynagrodzenia pełnomocnikowi z tytułu nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu, którego adresatem była skarżąca, jako pełnomocnik pokrzywdzonej. Zostało ono wydane przez sąd odwoławczy – w rozumieniu przepisów k.p.k. oraz w perspektywie sprawy pokrzywdzonej – jednakże jest ono orzeczeniem wydanym po raz pierwszy. Niezależnie od doktrynalnych kontrowersji co do tego, czy rozstrzygnięcie o kosztach postępowania jest samoistną sprawą, czy ma wyłącznie charakter incydentalny i związany ściśle ze sprawą główną, należałoby przyjmować, że nosi ono cechy „innego orzeczenia sądu odwoławczego”, o którym mowa w art. 426 § 2 k.p.k. Nie zostało bowiem wydane na skutek odwołania, gdyż zakres przedmiotowy odwołania nie mógł obejmować kwestii kosztów postępowania. Zbliżone stanowisko zajmuje też Sąd Najwyższy, wskazując, w podobnych sytuacjach procesowych, art. 426 § 2 k.p.k. jako przepis adekwatny do rozstrzygnięcia w sprawie zażaleń na orzeczenia w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej wydanych przez sąd odwoławczy (zob. postanowienia SN z 25 maja 2010 r., sygn. akt III KZ 38/10, OSNKW nr 8/2010, poz. 74; z 7 grudnia 2004 r., sygn. akt III KZ 34/04, niepubl.).

Trybunał Konstytucyjny dostrzega pewne problemy związane z ustaleniem podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącej. Mając jednak na uwadze zarówno treść normatywną zaskarżonych przepisów, jak i argumentację skarżącej, przychyliła się do poglądu Marszałka Sejmu, że przedmiot kontroli w niniejszej sprawie należy sprecyzować, wzięwszy pod uwagę zasadę *falsa demonstratio non nocet* (zob. wyrok TK z 9 lipca 2012 r., sygn. P 59/11, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 76, cz. III, pkt 1.3). Istota zarzutów skarżącej – w świetle uzasadnienia skargi konstytucyjnej – koncentruje się bowiem nie na zbyt szerokim zakresie ogólnej zasady niedopuszczalności odwołania od orzeczeń wydanych przez sąd odwoławczy na skutek odwołania wynikającej z art. 426 § 1 k.p.k., lecz na zbyt wąskim określeniu katalogu wyjątków od zasady postępowania karnego, w myśl której od innych orzeczeń sądu odwoławczego nie przysługuje odwołanie. Mimo wskazania w *petitum* skargi i jej uzasadnieniu art. 426 § 1 i 2 k.p.k., Trybunał przyjął, że intencją skarżącej było wyłącznie zaskarżenie art. 426 § 1 k.p.k.

W art. 426 § 2 k.p.k. ustawodawca przewidział możliwość ustawowych wyjątków od wyrażonej w nim zasady niezaskarżalności innych orzeczeń sądu odwoławczego. Jednak, na co trafnie zwracają uwagę uczestnicy postępowania, w systemie prawnym nie istnieje żaden przepis, który przewidywałby prawo zaskarżania orzeczeń w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej zasądzonych po raz pierwszy przez sąd formalnie działający w perspektywie sprawy głównej jako sąd odwoławczy. Podstawy takiej nie może w szczególności stanowić art. 626 § 3 k.p.k. Zgodnie z tym przepisem „Na orzeczenie w przedmiocie kosztów służy zażalenie, jeżeli nie wniesiono apelacji. W razie wniesienia apelacji i zażalenia – zażalenie rozpoznaje sąd odwoławczy łącznie z apelacją”. Jak wskazuje Sąd Najwyższy, a w ślad za nim też sądy orzekające w sprawie skarżącej, art. 626 § 3 k.p.k. nie może być traktowany jako „stanowiący inaczej” niż art. 426 § 2 k.p.k. Jak wyjaśnił SN w postanowieniu z 25 maja 2010 r., sygn. akt III KZ 38/10, z art. 626 § 3 k.p.k. „w sposób niebudzący wątpliwości wynika, że dotyczy on jedynie orzeczeń w przedmiocie kosztów wydanych przez sąd pierwszej instancji, a nie przez sąd odwoławczy. Zgodnie z tym przepisem zażalenie takie przysługuje, «jeżeli nie wniesiono apelacji», ten zaś warunek jest w zupełności irrelevantny wobec układu procesowego występującego w rozpoznawanej sprawie. Dodać przy tym należy, że z żadnego innego przepisu Kodeksu postępowania karnego nie wynika dopuszczalność wniesienia zażalenia na orzeczenie sądu odwoławczego w przedmiocie kosztów postępowania (w szczególności nie wynika ona z art. 426 § 3 k.p.k., określającego odstępstwa od reguły określonej w § 2 tego przepisu)”.

Wobec powyższego, uprawnione jest spostrzeżenie, zgodnie z którym nie obowiązuje żaden inny przepis ustawy, w rozumieniu art. 426 § 2 k.p.k., regulujący zaskarżanie orzeczeń w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej zasądzonych po raz pierwszy przez sąd formalnie działający w perspektywie sprawy głównej jako sąd odwoławczy. Mając na uwadze taki stan rzeczy, jak również technikę formułowania wyroków przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach, w których kwestionowane jest pominięcie prawodawcze, uzasadnione jest, aby przedmiotem kontroli uczynić właśnie art. 426 § 2 k.p.k.

2.4. Skarżąca zakwestionowała art. 426 § 1 i 2 k.p.k. „w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy”. Jakkolwiek z *petitum* skargi konstytucyjnej oraz z jej uzasadnienia wynikałby dość szeroki przedmiotowo zakres zaskarżenia, obejmujący każde rozstrzygnięcie sądu dotyczące kosztów procesu, to jednak mając na względzie przedstawiony stan faktyczny i prawny, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zarzut niezgodności z Konstytucją dotyczyć może w niniejszej sprawie węższego problemu, mianowicie braku możliwości zażalenia się na postanowienie sądu odwoławczego w kwestii kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Wyłącznie takie rozstrzygnięcie – zakresowo ograniczone do wydatków z tytułu nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu (art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k.) – objęte może być zakresem kontroli, ponieważ tylko ten rodzaj kosztów procesu przysługiwał skarżącej, jako pełnomocnikowi z urzędu.

### 3. Problem konstytucyjny.

Podstawowym problemem konstytucyjnym w niniejszej sprawie jest rozstrzygnięcie o tym, czy zgodne z Konstytucją jest ograniczenie możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie sądu działającego w perspektywie sprawy głównej jako sąd odwoławczy, lecz orzekającego w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej po raz pierwszy.

### 4. Wzorce kontroli.

4.1. W badanej skardze konstytucyjnej skarżąca jako wzorce kontroli wskazała: art. 78 Konstytucji wyrażający prawo do zaskarżania orzeczeń sądowych – jako przepis podstawowy oraz pozostające z nim w związku: art. 45

ust. 1 Konstytucji wyrażający prawo do sądu, art. 176 ust. 1 Konstytucji ustanawiający zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego i art. 32 ust. 1 Konstytucji wyrażający zasadę równości.

Mając na względzie zarzuty sformułowane w skardze konstytucyjnej, a także w piśmie procesowym stanowiącym uzupełnienie braków formalnych skargi konstytucyjnej z 3 sierpnia 2011 r., Trybunał postanowił najpierw rozważyć zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji. Przesądzenie, że rozstrzygnięcie przez sąd o wynagrodzeniu pełnomocnika z urzędu (kosztach nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu) jest rozstrzygnięciem o „sprawie” pełnomocnika w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, może dopiero warunkować zasadność zarzutu naruszenia konstytucyjnego prawa do zaskarżenia orzeczeń ustanowionego w art. 78 Konstytucji.

4.2. W Konstytucji prawo do sądu zostało wyrażone w art. 45 ust. 1, zgodnie z którym „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw jednostki oraz jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności. Na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (zob. np. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, cz. III, pkt 3.1).

4.2.1. Istotne znaczenie dla wyznaczenia zakresu normatywnego prawa do sądu ma pojęcie „sprawy”. Nie jest ono zdefiniowane w przepisach konstytucyjnych. Nie jest również jednoznacznie rozumiane w literaturze oraz orzecznictwie. Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach wielokrotnie zwracał uwagę na ścisły związek pomiędzy terminem „sprawa” a zakresem konstytucyjnego prawa do sądu oraz wymierzaniem sprawiedliwości przez sądy (zob. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109, cz. III, pkt 3; 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50, cz. III, pkt 6).

Termin „sprawa” występujący w art. 45 ust. 1 Konstytucji musi być interpretowany w sposób autonomiczny w stosunku do rozumienia „sprawy” na gruncie konkretnych przepisów ustawowych. „Respektując ową autonomiczność pojęcia «sprawy» w rozumieniu art. 45 ust. 1 konstytucji, należy w konsekwencji zauważyć, że rzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (z tych właśnie powodów wykluczone są w zasadzie z drogi sądowej spory na tle podległości służbowej)” (wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, cz. III, pkt 3).

Konstytucyjne pojęcie „sprawy” odnosi się jednakże nie tylko do wąsko rozumianego postępowania głównego, lecz może obejmować inne postępowania w których sąd rozstrzyga o prawach bądź obowiązkach danego podmiotu (zob. wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81, cz. III, pkt 4.4; 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98, cz. III, pkt 5). Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy. W uchwale składu 7 sędziów z 28 marca 2012 r. (sygn. akt I KZP 26/11, OSNKW nr 4/2012, poz. 36) stwierdził: „Pojęcie «sprawa», interpretowane przy uwzględnieniu treści art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, oznacza sprawę w zakresie głównego przedmiotu postępowania, a także kwestii incydentalnej, która związana jest z możliwą ingerencją w sferę podstawowych praw zagwarantowanych przepisami Konstytucji”.

4.2.2. W świetle orzecznictwa TK koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu są konstytucyjnie chronionym prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 Konstytucji, przysługującym pełnomocnikowi świadczącemu pomoc prawną z urzędu (por. w odniesieniu do radców prawnych świadczących pomoc prawną z urzędu – wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110, cz. III, pkt 4.1.5-4.3). Koszty te stanowią bowiem wynagrodzenie pełnomocnika za świadczoną pomoc prawną i wynikają ze stosunku prawnego łączącego tegoż pełnomocnika ze Skarbem Państwa. Ponadto jedynie ów pełnomocnik wyznaczony do pomocy prawnej z urzędu ma osobisty i bezpośredni interes prawny w dochodzeniu kosztów tej pomocy. Z żądaniem takim nie może wystąpić ani strona, ani uczestnik postępowania (zob. uchwała SN z 20 maja 2011 r., sygn. akt III CZP 14/11, OSNC nr 1/2012, poz. 2). Ponadto, jak stwierdził SN w postanowieniu z 25 stycznia 2006 r. (sygn. akt V KZ 59/05, OSNKW nr 3/2006, poz. 28), „stosunek prawny wynika z wydania orzeczenia w przedmiocie kosztów, powstaje wyłącznie między Skarbem Państwa, a obrońcą i w ogóle nie dotyczy praw skazanego, na rzecz którego była świadczona pomoc prawna. Fakt przyznania wynagrodzenia obrońcy (w jakiegokolwiek wysokości) nie ma żadnego wpływu na sytuację skazanego, a wobec tego nie ma on także interesu,



by domagać się jego obniżenia, bądź odmowy zasądzenia (zob. również postanowienie SN z 22 lipca 2004 r., sygn. akt III KZ 20/04, niepubl.).

4.2.3. Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że orzekanie w przedmiocie zwrotu kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu przez adwokata jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Rozstrzyga bowiem o konstytucyjnych wolnościach i prawach jednostki. W orzeczeniu dotyczącym określenia wysokości zwrotu kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu przez adwokata chodzi o ustalenie zakresu ochrony praw majątkowych pełnomocnika z urzędu. Prawa te stanowią ekonomiczny ekwiwalent za wykonaną pracę, a ich kształt musi być określony na podstawie norm prawnych wynikających z przepisów prawa, a zwłaszcza ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r., poz. 461). Postanowienie w przedmiocie przyznania kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu przez adwokata było zaadresowane bezpośrednio do skarżącej, ponieważ to między nią a Skarbem Państwa doszło do nawiązania stosunku prawnego, w którym jedna strona zobowiązywała się wykonać określoną usługę, a druga za nią zapłacić.

4.3. Skoro rozstrzyganie o wynagrodzeniu skarżącej z tytułu pomocy prawnej udzielonej z urzędu jest „sprawą” w rozumieniu konstytucyjnym, Trybunał Konstytucyjny postanowił następnie rozważyć, czy brak możliwości zaskarżenia postanowienia wydanego przez sąd działający jako odwoławczy w perspektywie sprawy głównej, a rozpoznający po raz pierwszy sprawę dotyczącą kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej przez adwokata działającego z urzędu, nie prowadzi do niezgodnego z Konstytucją ograniczenia prawa wyrażonego w art. 78 Konstytucji.

4.3.1. Zgodnie z art. 78 Konstytucji każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, zaś wyjątki od tej zasady i tryb zaskarżania określa ustawa. Zakres normowania art. 78 Konstytucji obejmuje wszystkie postępowania bez względu na to, czy toczą się przed sądem czy przed niesądowym organem władzy publicznej, jak i bez względu na ich główny lub uboczny charakter (zob. wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, cz. III, pkt 3.4.1). Z art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji jednoznacznie wynika skierowany do prawodawcy postulat takiego kształtowania procedur, aby było przewidziane w nich prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia. Zgodnie z orzecznictwem TK, do istoty analizowanego prawa należy możliwość uruchomienia weryfikacji orzeczenia i decyzji zapadłych w pierwszej instancji. Ustawodawca ma zatem obowiązek nie tylko umożliwić zainteresowanej stronie prawo do wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia lub decyzji wydanych w pierwszej instancji, ale i umożliwić organowi rozpatrującemu środek zaskarżenia merytoryczną ocenę prawidłowości uprzednio rozstrzygniętej sprawy. Trybunał przypomina w tym miejscu pogląd wyrażony w wyroku z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99 (OTK ZU nr 7/1999, poz. 158, cz. III, pkt 2), że „konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony, uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu”.

Zasada zaskarżalności orzeczeń oraz decyzji wydanych w pierwszej instancji nie jest absolutna. Ustawodawca w art. 78 zdanie drugie Konstytucji dopuścił wprost wprowadzenie od niej wyjątków, pod warunkiem że będzie miało to miejsce w ustawie. Konstytucja nie precyzuje natomiast charakteru tych wyjątków. Nie wskazuje mianowicie zakresu podmiotowego ani też przedmiotowego, w jakim odstępstwo od zasady zaskarżalności jest dopuszczalne. W wyroku z 14 maja 2013 r., sygn. P 27/12 (OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 41, cz. III, pkt 2.2) TK wyraził pogląd co do sposobu ustalania przez ustawodawcę katalogu wyjątków. W pierwszym rzędzie ustawodawca musi liczyć się z tym, że wyjątki od zasady zaskarżalności nie mogą doprowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych. Nie mogą jednocześnie powodować przekreślenia samej zasady ogólnej, która na gruncie zwykłego ustawodawstwa stałaby się de facto wyjątkiem od wprowadzanej w różnych regulacjach procesowych reguły postępowania jednoinstancyjnego. Odstępstwo od zasady wyrażonej w art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji w każdym razie powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, uzasadniającymi pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego. W związku z tym że wprowadzenie wyjątków od zasady zaskarżalności stanowi ograniczenie konstytucyjnego prawa podmiotowego jednostki, Trybunał w obecnym składzie podziela stanowisko, zgodnie z którym ocena dopuszczalności takowych wyjątków musi być przeprowadzana każdorazowo z uwzględnieniem zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. np. wyroki TK

z: 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79, cz. III, pkt 5.3; 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, cz. III, pkt 3). A zatem musi być spełniona przesłanka niezbędności, przydatności i zbilansowania.

4.3.2. Rozważenia wymagało rozumienie pojęcia „orzeczenia wydanego w pierwszej instancji”. Pojawienie się po raz pierwszy pewnych zagadnień wпадkowych przed sądem odwoławczym nasuwa wątpliwość co do tego, czy powinny one także podlegać zaskarżeniu. Zagadnieniem, które musiał rozstrzygnąć TK, było to, czy postanowienie w sprawie kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej wydane po raz pierwszy przez sąd działający w perspektywie sprawy głównej jako odwoławczy jest „orzeczeniem wydanym w pierwszej instancji”, w rozumieniu art. 78 Konstytucji.

W orzecznictwie Trybunału wykładnia pojęcia „pierwszej instancji” użytego w art. 78 Konstytucji nie jest jednolita. Zgodnie jednak z przeważającym poglądem, sądem pierwszej instancji jest sąd, przed którym rozpoczyna się postępowanie sądowe, prowadzące do rozstrzygnięcia przez ten organ sprawy – tj. wydania orzeczenia o prawach i obowiązkach stron wynikających z istniejącego między nimi sporu (zob. zamiast wielu: wyrok TK z 12 kwietnia 2012 r., sygn. SK 21/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 38, cz. III, pkt. 3.2 i powołane tam orzecznictwo). Za utrwalony w orzecznictwie Trybunału można uznać także pogląd, że dla uzyskania kwalifikacji „orzeczenia wydanego w pierwszej instancji” nie jest wystarczające rozstrzygnięcie przez sąd o danym zagadnieniu po raz pierwszy (por. wyroki TK z: 1 lutego 2005 r., sygn., SK 62/03, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 11, cz. III pkt 3; 11 marca 2003 r., sygn., SK 8/02, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 20, cz. III, pkt 4; z 13 lipca 2009 r., sygn., SK 46/08, cz. III, pkt 3.2.1). W wyroku z dnia 30 października 2012 r. o sygn. SK 20/11 (cz. III, pkt 3.4.2) dotyczącym braku możliwości wniesienia zażalenia w postępowaniu cywilnym na postanowienie sądu drugiej instancji oddalające wniosek pełnomocnika o przyznanie od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w postępowaniu przed sądem drugiej instancji, Trybunał uznał z kolei powołany w skardze konstytucyjnej jako wzorzec art. 78 Konstytucji za nieadekwatny. Stwierdził, że „[z]akres art. 78 Konstytucji obejmuje wszystkie postępowania bez względu na to, czy toczą się przed sądem, czy przed niesądowym organem władzy publicznej, a nadto bez względu na to, czy mają charakter główny, czy uboczny. Konstytucja wymaga jednak, by przedmiotem zaskarżenia stały się orzeczenie lub decyzja wydane w pierwszej instancji, nie zaś wydane po raz pierwszy w danym postępowaniu”. Jak wskazał dalej TK w przywołanym wyroku, „[l]iteralne brzmienie tego przepisu nie pozwala w żadnej mierze przyjąć, że art. 78 Konstytucji statuuje prawo podmiotowe stron postępowania drugoinstancyjnego” (cz. III, pkt 3.4.2).

Podstawowy dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie jest pogląd Trybunału wyrażony w wyroku z 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09 (OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10, cz. III, pkt 7 i powołane tam orzecznictwo). Odnosił się on do postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji. Trybunał w wyroku tym stwierdził: „(...) w zakresie orzekania o kosztach procesu za sąd pierwszej instancji należy uznać ten sąd, który orzekł o zwrocie kosztów w danym zakresie po raz pierwszy”.

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje pogląd wyrażony w powyższym orzeczeniu o sygn. SK 10/09. Sąd odwoławczy, wydając postanowienie w przedmiocie kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu, rozstrzyga sprawę między Skarbem Państwa a pełnomocnikiem powołanym do reprezentowania strony, dotyczącą wynagrodzenia tegoż pełnomocnika. Jest to samoistna sprawa, rozpatrywana w oderwaniu od podstawowej względem niej sprawy (w tym wypadku – sprawy karnej), w ramach której doszło do wyznaczenia pełnomocnika z urzędu, a co za tym idzie – powstania stosunku prawnego między pełnomocnikiem z urzędu a Skarbem Państwa.

W związku z powyższym, w okolicznościach niniejszej sprawy, rozstrzygnięcie przez sąd w przedmiocie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu winno być traktowane jako orzeczenie zapadłe w pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji, ze wszystkimi tego konsekwencjami.

## 5. Ocena zgodności art. 426 § 2 k.p.k. z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Trybunał Konstytucyjny podzielił zastrzeżenia skarżącej co do naruszenia art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zakwestionowany przepis k.p.k. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zażalenia na postanowienie w przedmiocie kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej przez adwokata, zasądzonych po raz pierwszy przez sąd, który w odniesieniu do sprawy podstawowej działał jako sąd odwoławczy, jest niezgodny z tymi wzorcami kontroli.

5.2. Trybunał Konstytucyjny raz jeszcze podkreśla, że z perspektywy procedury karnej postanowienie w przedmiocie przyznania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu przez adwokata jest postanowieniem akcesoryjnym (incydentalnym) w stosunku do sprawy podstawowej (tj. karnej). Skarżąca kwestionuje przepis, który w pewnym zakresie nie pozwala jej na podjęcie środków prawnych zmierzających do ochrony

wynagrodzenia za świadczoną przez adwokata pomoc prawną, orzeczonych w postępowaniu. Sąd odwoławczy, rozpoznając zażalenie na odmowę wszczęcia dochodzenia, orzekł po raz pierwszy o prawach majątkowych skarżącej. Trybunał Konstytucyjny nie dostrzegł żadnych usprawiedliwionych powodów, dla których prawa majątkowe adwokata występującego w tej szczególnej sytuacji procesowej, to jest udzielającego pomocy prawnej z urzędu, miałyby zostać wyłączone z zakresu ochrony gwarantowanej przez art. 64 ust. 2 Konstytucji, a przez to konsekwentnie – z konstytucyjnych środków ochrony wolności i praw jednostki.

Zasadą w związku z tym powinno być nie tylko objęcie drogą sądową takich roszczeń, ale także zagwarantowanie ich zaskarżalności zgodnie z wymaganiami wynikającymi z art. 78 Konstytucji.

5.3. Jakkolwiek ustrojodawca w art. 78 zdanie drugie Konstytucji dopuszcza wprowadzenie wyjątków od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, na tle niniejszej sprawy Trybunał Konstytucyjny nie znalazł żadnego uzasadnienia wyjątku od zaskarżalności orzeczenia dotyczącego wynagrodzenia pełnomocnika działającego z urzędu wydanego po raz pierwszy przez sąd, który w perspektywie sprawy podstawowej działał jako sąd odwoławczy. Niewątpliwie efektywność postępowań prowadzonych przez organy władzy publicznej i dobro wymiaru sprawiedliwości, dla których ochrony brak prawa do zaskarżania orzeczeń sądowych co do kosztów nieopłaconej pomocy prawnej mógłby być wprowadzony, stanowią wartości chronione konstytucyjnie i są istotnym elementem porządku publicznego w państwie prawa. Niemniej jednak, w rozpoznawanej sprawie, nie odgrywają one decydującej roli. Po pierwsze, wyłączenie prawa pełnomocnika z urzędu do zaskarżenia orzeczenia sądu w sprawie przysługującego mu wynagrodzenia (tj. kosztów nieopłaconej pomocy prawnej) nie ma żadnego wpływu na bieg sprawy podstawowej w ramach której ów pełnomocnik został wyznaczony do reprezentowania interesów innego podmiotu, zważywszy dodatkowo, że na tym etapie postępowania pełnomocnictwo już wygasło, a sprawa podstawowa zazwyczaj jest już prawomocnie zakończona. Po drugie, stosunek prawny łączący pełnomocnika z urzędu ze Skarbem Państwa ma wprawdzie szczególny charakter, bo jest związany z publicznoprawnym obowiązkiem adwokatów i radców prawnych, to jednak wynagrodzenie z tego tytułu, jak już wskazano, jest chronionym prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 Konstytucji. Sposób powstania tego prawa nie ma żadnego znaczenia dla procedury sądowego jego dochodzenia, w tym zaskarżalności orzeczeń pierwszoinstancyjnych. Po trzecie, pozbawienie możliwości wniesienia zażalenia przez pełnomocnika z urzędu na orzeczenie dotyczące kosztów wynikające z art. 426 § 2 k.p.k. należy, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, traktować jako niezamierzone pominięcie legislacyjne, którego źródłem jest traktowanie w przepisach k.p.k. sądu sprawującego kontrolę na postępowaniem przygotowawczym każdorazowo jako sądu odwoławczego, nawet jeżeli rozstrzyga jakieś kwestie po raz pierwszy. Ustawodawca nie dostrzegł szczególnej konfiguracji procesowej, w której jeden sąd działa jako odwoławczy w sprawie podstawowej, a zarazem – rozstrzyga w pierwszej instancji odrębną sprawę, jedynie pośrednio związaną ze sprawą podstawową. Trybunał Konstytucyjny nie neguje generalnej zasady, że Konstytucja nie wymaga przyznania prawa do odwołania się do wyższej instancji od rozstrzygnięć wydanych na skutek odwołania, a co za tym idzie – nie kreuje prawa strony postępowania drugoinstancyjnego do kolejnej już weryfikacji zapadłego rozstrzygnięcia. Nie znaczy to jednak, że każde rozstrzygnięcie sądu formalnie (ustrojowo) odwoławczego jest automatycznie orzeczeniem wydanym w drugiej instancji, w sensie konstytucyjnym.

W rozpoznawanej sprawie prawodawca nie przyznał skarżącej żadnych środków zaskarżenia postanowienia w sprawie kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Jednocześnie w świetle przedstawionych wyżej argumentów nie zachodzą względy natury konstytucyjnej uzasadniające wyłączenie prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji w odniesieniu rozważanego rozstrzygnięcia. W konsekwencji zaskarżony przepis narusza prawo zagwarantowane w art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

#### 6. Umorzenie.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jeśli TK stwierdził niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji chociażby z jednym ze wskazanych wzorców kontroli, postępowanie w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami kontroli może zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wyrokowania (zob. wyrok TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4, cz. III, pkt 3.8 oraz powołane tam orzecznictwo). Mając to na uwadze, Trybunał postanowił umorzyć na tej podstawie badanie zgodności art. 426 § 2 k.p.k. z pozostałymi, wskazanymi w *petitum* wniosku wzorcami konstytucyjnymi.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 125

## WYROK

z dnia 28 listopada 2013 r.  
Sygn. akt K 17/12\*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący  
Stanisław Rymar – sprawozdawca  
Piotr Tuleja  
Andrzej Wróbel  
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 28 listopada 2013 r., połączonych wniosków:

- 1) Rady Miasta Świdnik z 5 października 2011 r. o zbadanie zgodności art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897) w zakresie, w jakim dodaje art. 6k i art. 6l do ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.), z art. 168 w związku z art. 84 i art. 217 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) grupy posłów z 18 marca 2013 r. o zbadanie zgodności:
  - a) art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy z 13 września 1996 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym ustawą z 1 lipca 2011 r. powołaną w punkcie 1, z art. 2, art. 9, art. 16 ust. 2, art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.),
  - b) art. 6h ustawy z 13 września 1996 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym ustawą z 1 lipca 2011 r. powołaną w punkcie 1, z art. 2 i art. 217 Konstytucji,
  - c) art. 6k i art. 6l ustawy z 13 września 1996 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym ustawą z 1 lipca 2011 r. powołaną w punkcie 1, z art. 168 w związku z art. 84 i art. 217 oraz art. 2 Konstytucji,
  - d) art. 6m ustawy z 13 września 1996 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym ustawą z 1 lipca 2011 r. powołaną w punkcie 1, z art. 2 i art. 84 Konstytucji,
- 3) grupy posłów z 8 maja 2013 r. o zbadanie zgodności art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy z 13 września 1996 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. poz. 228), z art. 2, art. 20, art. 84, art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji,

o r z e k a:

I

**1. Art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 i 951 oraz z 2013 r. poz. 21, 228 i 888) są zgodne z art. 2 oraz z art. 16 ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 6c ustawy powołanej w punkcie 1 są zgodne z art. 2 Konstytucji.**

**3. Art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie 1 są zgodne z art. 2 Konstytucji.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 19 grudnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1593.

4. Art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 2 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 są zgodne z art. 2 Konstytucji.

5. Art. 6k ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje maksymalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji.

6. Art. 6k ust. 3 i art. 6j ust. 2a ustawy powołanej w punkcie 1, są zgodne z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

7. Art. 6k ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim upoważnia radę gminy do wprowadzenia zwolnienia przedmiotowego, jest niezgodny z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

8. Art. 6k ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim upoważnia radę gminy do ustanowienia dopłat dla właścicieli nieruchomości, jest niezgodny z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

9. Art. 6l ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

## II

Przepisy wymienione w części I w punktach 7 i 8, w zakresach tam wskazanych, tracą 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.**

## UZASADNIENIE

### I

1. W piśmie z 5 października 2011 r., Rada Miasta Świdnik (dalej: Rada Miasta lub I wnioskodawca) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897; dalej: ustawa zmieniająca z 2011 r.) w zakresie, w jakim dodaje: 1) art. 6k, art. 6l do ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.; dalej: ustawa o utrzymaniu czystości), z art. 168 w związku z art. 84 i art. 217 oraz art. 2 Konstytucji; 2) art. 6h do ustawy o utrzymaniu czystości, z art. 2 i art. 217 Konstytucji; 3) art. 6p do ustawy o utrzymaniu czystości, z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

1.1. Postanowieniem z 14 lutego 2012 r. (sygn. Tw 24/11) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie badania zgodności: art. 1 pkt 11 ustawy zmieniającej z 2011 r. w zakresie, w jakim dodaje art. 6h do ustawy o utrzymaniu czystości, z art. 2 i art. 217 Konstytucji oraz art. 1 pkt 11 ustawy zmieniającej z 2011 r. w zakresie, w jakim dodaje art. 6p do ustawy o utrzymaniu czystości, z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

1.2. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny Rada Miasta zauważyła, że ustawa zmieniająca z 2011 r. zmodyfikowała w zasadniczy sposób zakres spraw należących do gminy w ramach wykonywania zadań własnych. Prawodawca obciążył bowiem gminy obowiązkami właścicieli nieruchomości w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych. Do zadań gminy zaliczono ponadto zapewnienie budowy, utrzymanie i eksploatację – własnych lub wspólnych z innymi gminami – regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. W ocenie Rady Miasta, oznacza to „przejęcie przez gminy pełnego «zarządzania» tzw. strumieniem odpadów komunalnych począwszy od momentu odebrania odpadów od właścicieli nieruchomości, aż po przekazanie zmieszanych odpadów do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych”.

1.3. Punktem wyjścia rozumowania wnioskodawcy było twierdzenie, że opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, do których odnosi się art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości, należy zakwalifikować jako daniny publiczne w konstytucyjnym rozumieniu. Mają one bowiem charakter: przymusowy, bezzwrotny, pieniężny, publiczny oraz ustalane są jednostronnie i w celu zbierania środków potrzebnych na prawidłowe funkcjonowanie państwa. Zarazem przedmiotowo istotne opłaty mają charakter opłat lokalnych, gdyż są ustalane jednostronnie przez gminę i stanowią w całości jej dochód. W konsekwencji, do oceny konstytucyjności przyjętych przez prawodawcę rozwiązań znajdują zastosowanie z jednej strony – art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji, których komplementarność była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, oraz z drugiej – art. 168 Konstytucji, który wprost odnosi się do kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych.

1.4. Zdaniem Rady Miasta, wprowadzone mocą art. 1 pkt 11 ustawy zmieniającej z 2011 r. zasady ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi naruszają art. 168 w związku z art. 84 i art. 217 oraz w związku z art. 2 Konstytucji. Po pierwsze, zakwestionowane przepisy „pozwalają (...) na przeniesienie istotnych, podstawowych elementów konstrukcyjnych opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi do aktu o randze podustawowej”. Wnioskodawca wskazywał, że „wątpliwość budzi pozostawienie gminie całkowitej dowolności w kształtowaniu wysokości lokalnej daniny publicznej. Określenie wysokości kwot (stawek) należności obciążających podmioty zobowiązane do ich ponoszenia należy do istotnych elementów regulacji ustawowej daniny publicznej”. Po drugie, zakwestionowane przepisy nie pozwalają jednoznacznie rozstrzygnąć, czy opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi mają charakter podatkowy, czy też niepodatkowy. Zdaniem wnioskodawcy, „jeżeli opłata pobierana jest w wysokości usługi – może zawierać pewne cechy ceny, jeżeli zaś jest świadczeniem pobieranym w wysokości znacznie wyższej niż wartość faktycznie świadczonej usługi – nabywa cechy podatku. Należy uznać, w związku ze zryczałtowanym charakterem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, że przedmiotowa opłata ma cechy ceny, która jest przymusowo ponoszona, przy czym dla poszczególnych właścicieli nieruchomości może ona znacznie przewyższać wartość faktycznie świadczonej usługi. Należy też zauważyć, że jeżeli jak w przedmiotowym przypadku, przepis nie jest jasny, czy opłata musi być skalkulowana wg zasad ceny, to należy przyjąć, że pozostawiono swobodę praktyce. Swoboda ta wydaje się na tyle szeroka, że nie wyklucza uformowania się opłaty w sposób niezależny od wartości usługi – zwłaszcza wobec faktu, że ustawa nowelizująca nie przewiduje mechanizmów kalkulacyjnych o precyzyjnym charakterze”. Po trzecie, zakwestionowane przepisy nie zawierają precyzyjnie wyznaczonych granic wysokości opłaty. Prawodawca nie posłużył się – akceptowaną w orzecznictwie konstytucyjnym – techniką minimalnej i maksymalnej stawki daniny publicznej. Wskazane z kolei w ustawie czynniki, które rada gminy powinna brać pod uwagę, ustalając opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nie pozwalają na precyzyjne wyznaczenie takich granic.

2. W piśmie z 30 sierpnia 2012 r., w imieniu Sejmu, Marszałek Sejmu wniosła o stwierdzenie, że art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 168 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 217 Konstytucji.

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

2.1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zakwestionowanych przepisów Marszałek Sejmu wskazała, że „przedmiotem kontroli wnioskodawca uczynił art. 1 ust. 11 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dodaje do u.c.p.g. art. 6k i art. 6l. (...) [jednakże] Po wejściu ustawy zmieniającej w życie kontrola zarzutów podniesionych pod adresem art. 1 pkt 11 tej ustawy powinna odnosić się do odpowiednich postanowień zawartych w u.c.p.g. w zakresie, w jakim zostały one przyjęte przez Trybunał Konstytucyjny do merytorycznego rozpoznania”.

2.2. W ocenie Marszałek Sejmu, z uwagi na szczególny konstytucyjny status jednostek samorządu terytorialnego, Rada Miasta Świdnik nie jest legitymowana do inicjowania kontroli hierarchicznej zgodności aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

2.3. Jeśli chodzi o zarzutu niezgodności art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości z art. 217 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdziła, że „porównując treść art. 168 i art. 217 Konstytucji należy stwierdzić, że w odniesieniu do kwestii ustalania wysokości opłat publicznych zakres normowania tych przepisów pokrywa się, choć jednocześnie zawierają one odrębne uregulowania kwestii podmiotu uprawnionego do ustalania wysokości tych opłat. (...) art. 217 Konstytucji ma charakter ogólny, odnosząc się generalnie do wszystkich danin publicznych

ustanawianych przez władze publiczne, natomiast art. 168 Konstytucji dotyczy wyłącznie podatków i opłat lokalnych, których wysokość określają jednostki samorządu terytorialnego (...) art. 168 Konstytucji stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 217 Konstytucji w zakresie określenia zasad ustalania wysokości opłat lokalnych. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi bezspornie opłatę lokalną (...) [t]ym samym, podlega ona zasadom ustalania opłat, o których mowa w art. 168 Konstytucji, nie zaś w art. 217 Konstytucji”. Zdaniem Marszałek Sejmu, art. 217 Konstytucji został zatem powołany jako nieadekwatny wzorzec kontroli.

2.4. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości z art. 168 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdziła, że pierwszy z zakwestionowanych przepisów „zawiera, wymagane przez orzecznictwo TK, precyzyjne dyrektywy dla rad gmin dotyczące zasad ustalania wysokości stawki tej opłaty, ograniczające ich uznaniowość (...) Dodatkowo regulację tę uzupełnia art. [art. 6r ustawy o utrzymaniu czystości] (...) określający katalog kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które mają zostać pokryte z dochodów uzyskanych dzięki poborowi przedmiotowej opłaty”.

Zdaniem Marszałek Sejmu, przedmiotowo istotna opłata „jest daniną publiczną, której kalkulacja powinna w pierwszym rzędzie uwzględniać koszty prawidłowej realizacji zadań publicznych gmin w związku z wdrożeniem nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. (...) taki charakter przedmiotowej opłaty przesądza, że nie jest możliwe oparcie jej kalkulacji na podstawie wartości, jaką dla poszczególnych właścicieli nieruchomości mają usługi w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych. Zresztą, generalne określenie w ustawie mechanizmów kalkulacyjnych, które powinny być stosowane przez rady gmin w celu skorelowania wysokości przedmiotowej opłaty z tą wartością, mającą siłą rzeczy subiektywny charakter, nie wydaje się możliwe”.

3. W piśmie z 10 września 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

Ponadto na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zakwestionowanych przepisów Prokurator Generalny podzielił stanowisko Marszałek Sejmu o dopuszczalności uczynienia przedmiotem kontroli art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości zamiast art. 1 pkt 11 ustawy zmieniającej z 2011 r. oraz o niedopuszczalności kontroli zakwestionowanych przepisów z art. 2 w związku z art. 84 Konstytucji.

3.2. Wychodząc z założenia, że opłata, do której odnoszą się zakwestionowane przepisy, jest daniną publiczną o niepodatkowym charakterze, Prokurator Generalny stwierdził, że prawodawca nie naruszył konstytucyjnego standardu regulacji stosunków daninowych. Po pierwsze, wszystkie przesłanki wprowadzenia opłaty i zastosowania ulg, a także kryteria służące do jej wyliczenia przez jednostkę samorządu terytorialnego zawarto w ustawie. Po drugie, kompetencja rady gminy została precyzyjnie określona przez prawodawcę, który upoważnił ją do ustalenia zarówno stawki podstawowej – dla odpadów niesegregowanych oraz stawki niższej od podstawowej – dla odpadów segregowanych. Po trzecie, stanowiąc o opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi rada gminy może działać jedynie w formie aktu prawa miejscowego. Po czwarte, opłata, do której odnoszą się zakwestionowane przepisy, ma niewątpliwie charakter lokalny.

4. W piśmie z 18 marca 2013 r., grupa posłów na Sejm VII kadencji (grupa posłów lub II wnioskodawca), zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności, wprowadzonych mocą ustawy zmieniającej z 2011 r.: 1) art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości z art. 2, art. 9, art. 16 ust. 2, art. 165, art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: Karta Samorządu); 2) art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości z art. 2 i art. 217 Konstytucji; 3) art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości z art. 168 w związku z art. 84, art. 217 oraz art. 2 Konstytucji oraz 4) art. 6m ustawy o utrzymaniu czystości z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

4.1. Odnosząc się do niekonstytucyjności art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości, II wnioskodawca stwierdził, że przepisy te, nakładające obowiązek zorganizowania przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów, nie

służą urzeczywistnieniu żadnego interesu publicznego, a określony w nich obowiązek i sposób realizacji zadania własnego powinien być pozostawiony w wyłącznej kompetencji organu jednostki samorządu terytorialnego.

Zdaniem II wnioskodawcy, art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości ograniczają, wynikającą z ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236) oraz z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.) swobodę gminy w realizacji jej zadań własnych. W ocenie grupy posłów, „zawężenie jednostkom samorządu terytorialnego możliwości wykonywania usług komunalnych w zakresie odpadów komunalnych do formy spółki prawa handlowego oznacza konieczność likwidacji dotychczasowych zakładów budżetowych powołanych do odbioru odpadów lub też ich przekształcenie organizacyjne (...) rozwiązania prawne przyjęte w kwestionowanych przepisach stoją w sprzeczności z zasadą wynikającą z prawa zamówień publicznych wskazującą, że gmina wykonując zadania własne z zakresu gospodarki komunalnej za pomocą spółki prawa handlowego utworzonej przez tę gminę, nie stosuje przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych”.

4.2. Odnosząc się do niekonstytucyjności art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości, II wnioskodawca wskazał, że przepis ten – zobowiązujący do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi – nie precyzuje, w stopniu wymaganym przez konstytucyjną zasadę zaufania do państwa i prawa oraz zasadę władztwa podatkowego, podmiotu zobowiązanego do uiszczenia daniny publicznej. W ocenie grupy posłów, zwrot „właściciele nieruchomości, o których mowa w art. 6c” jest nieprecyzyjny, w szczególności w świetle rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.). We wniosku wskazano, że prawodawca „nie dokonał uściślenia definicji «obowiązanego właściciela», co do budynków wielolokalowych pozostających w zarządzie spółdzielni mieszkaniowych. W konsekwencji, w budynkach wielolokalowych, w których dochodzi do stopniowego wyodrębniania i przenoszenia na osoby uprawnione prawa własności lokali mieszkalnych w trybie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i do kwestii związanych z zarządem nieruchomościami stanowiącymi współwłasność właścicieli lokali i spółdzielni, powstaje problem podmiotu odpowiedzialnego w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”.

4.3. Odnosząc się do niekonstytucyjności art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości, grupa posłów przywołała argumenty tożsame z podniesionymi we wniosku Rady Miasta Świdnik.

4.4. Zdaniem grupy posłów, art. 6m ustawy o utrzymaniu czystości w niekonstytucyjny sposób przerzuca z użytkowników lokali na właścicieli i zarządców nieruchomości odpowiedzialność za ustalenie i regulowanie opłat należnych tytułem gospodarowania odpadami. Prawodawca nie tylko nie przewidział instrumentów, za pomocą których właściciel lub zarządca nieruchomości „mógłby pozyskiwać dane, od których zależy powstanie obowiązku daninowego”, ale ponadto nie określił precyzyjnie daty upływu czternastodniowego terminu złożenia deklaracji.

W ocenie grupy posłów, tego rodzaju naruszenia zasady poprawnej legislacji implikują również naruszenie art. 84 Konstytucji.

5. 22 marca 2013 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził łączne rozpoznanie wniosku grupy posłów z 18 marca 2013 r. oraz wniosku Rady Miasta Świdnik, z uwagi na tożsamość ich przedmiotu.

6. W piśmie z 8 maja 2013 r., grupa posłów na Sejm VII kadencji (grupa posłów lub III wnioskodawca), zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 228; dalej: ustawa zmieniająca z 2013 r.), z art. 2, art. 84, art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji, oraz art. 6j. ust. 2a i art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2013 r., z art. 2 i art. 20 Konstytucji.

6.1. Odnosząc się do niezgodności art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości, we wniosku wskazano, że przepisy te nie tylko uprawniają samodzielnie gminę do dokonania wyboru metody obliczenia daniny publicznej, określenia wysokości jej stawek, ale także do wprowadzenia zwolnień przedmiotowych oraz wprowadzenia dopłat dla określonych podmiotów. W ocenie III wnioskodawcy, prawodawca nie określił ustawowo wszystkich elementów daniny publicznej, a zakwestionowane przepisy wprowadzają daleko idącą niepewność co do stanu prawnego. W uzasadnieniu wniosku podniesiono w tym zakresie argumenty zbliżone do sformułowanych we wniosku Rady Miasta Świdnik oraz we wniosku grupy posłów z 18 marca 2013 r.



6.2. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 2 i art. 20 Konstytucji, w III wniosku wskazano, że ustawa zmieniająca z 2013 r. została uchwalona „w drodze arbitralnego jej narzucenia bez przeprowadzenia konsultacji z odpowiednimi szeroko reprezentowanymi grupami społecznymi, wykazującymi przecież wyraźnie i dużo wcześniej zainteresowanie materią tej ustawy poprzez formułowanie licznych zastrzeżeń, uwag i dezyderatów, które stanowiły ekspozycję poglądów tych grup społecznych, całkowicie pominiętych w tym procesie legislacyjnym”. W ocenie grupy posłów, prawodawca naruszył zasadę dialogu społecznego, nadając nowe brzmienie zakwestionowanej regulacji, nie konsultując społecznie projektu na etapie prac legislacyjnych oraz dokonując zmiany ustawy pomimo podnoszonych w piśmiennictwie oraz debacie publicznej argumentów o niekonstytucyjności obowiązujących przepisów ustawy o utrzymaniu czystości.

7. 14 maja 2013 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził łączne rozpoznanie wniosku grupy posłów z 8 maja 2013 r. oraz połączonych wniosków Rady Miasta Świdnik i wniosku grupy posłów z 18 marca 2013 r., z uwagi na tożsamość ich przedmiotu.

8. W piśmie z 23 maja 2013 r., w imieniu Sejmu, Marszałek Sejmu przedłożyła uzupełniające wyjaśnienia w sprawie połączonych wniosków Rady Miasta Świdnik oraz grupy posłów na Sejm VII kadencji z 18 marca 2013 r., wnosząc o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że 1) art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 2, art. 16 ust. 2, art. 165, art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 Karty Samorządu; 2) art. 6h w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości jest niezgodny z art. 2 i art. 217 Konstytucji; 3) art. 6h w związku z art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości jest zgodny z art. 2 i art. 217 Konstytucji; 4) art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 2, art. 168 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji; 5) art. 6m w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości jest niezgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji; 6) art. 6m w związku z art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości jest zgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Marszałek Sejmu wniosła o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

8.1. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości, Marszałek Sejmu stwierdziła, że „gminy nie mogą zlecić wykonywania zadania gospodarki komunalnej w zakresie odbioru lub odbioru i zagospodarowania odpadów własnym samorządowym zakładom budżetowym. (...) Nie przesądza to jednakże o ocenie konstytucyjności zaskarżonych przepisów”. W tym kontekście w stanowisku Sejmu zauważono, że „[p]odstawowym celem ustawodawcy, jaki przyświecał mu przy wprowadzeniu zaskarżonych przepisów (...) była ochrona konstytucyjnej zasady gospodarki rynkowej i opartej na niej wolnej, uczciwej konkurencji (...). Zważywszy, że zadekretowana w zaskarżonych przepisach forma przetargu zakłada możliwość konkurowania na równych prawach wielu podmiotów, nie sposób nie przyjąć, że unormowanie wynikające z zakwestionowanej regulacji zapewnia osiągnięcie zamierzonego skutku w postaci zachowania konkurencji na rynku usług związanych z odbiorem lub odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych”.

W ocenie Marszałek Sejmu, „[z]a tym, że ustawodawca wykorzystał możliwie najłagodniejszy środek ingerujący w samodzielność gminy przemawia kilka argumentów. Po pierwsze, przyjął model, w którym tylko i wyłącznie odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, objęty jest obowiązkiem wyłonienia odbiorcy w trybie przetargowym. (...) Po drugie, w świetle art. 6d ust. 1 u.c.p.g. gminy, organizując przetarg, mogą dokonać samodzielnego wyboru, czy przetarg będzie dotyczył jedynie odbioru, czy też jednocześnie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. (...) Po trzecie, zaskarżona regulacja nie przesądza o tym, jaki rodzaj przetargu gmina ma zorganizować, co oznacza – *lege non distinguente* – że gmina samodzielnie podejmuje decyzję, czy organizuje przetarg ograniczony, czy nieograniczony, co pozwala jej w pewnym stopniu na modelowanie postępowania przetargowego. Po czwarte wreszcie, należy podkreślić, że (...) w żadnym razie u.c.p.g. nie nakazuje likwidacji samorządowych zakładów budżetowych, które mogą na zasadach ogólnych wykonywać pozostałe zadania gminy mieszczące się w zakresie u.c.p.g., polegające przykładowo na: dbaniu o zieleń miejską, opróżnianiu koszy ulicznych, administrowaniu systemem (w tym np. zbieraniu deklaracji, opłat itp.), opróżnianiu zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochronie przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzeniu schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, prowadzeniu punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (...), które to zadania rada gminy może powierzyć zakładowi budżetowemu (lub spółce komunalnej) wedle zasad ogólnych, czyli bez zastosowania przetargu”.

8.2. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 6h i art. 6m w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości Marszałek Sejmu stwierdziła, że „określenie «właściciel» na gruncie u.c.p.g. ma znaczenie swoiste, a przy tym szersze niż wynikałoby to z prawa cywilnego. Oznacza to, że w odniesieniu do konkretnej nieruchomości może istnieć kilka osób spełniających kryterium ustawowe uznania za właściciela. Przepisy u.c.p.g. nie rozstrzygają natomiast, która z nich będzie zobowiązana do złożenia deklaracji i uiszczenia opłaty, czy będzie to właściciel nieruchomości, czy też najemca lub podnajemca. (...) [k]olejny problem ze wskazaniem podmiotu zobowiązanego na gruncie u.c.p.g. mógłby wynikać w sytuacji, gdyby było kilku posiadaczy samostanownych nieruchomości, u.c.p.g. nie przewiduje bowiem solidarnej odpowiedzialności podmiotów (...), a luki tej nie wypełniają przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (...), którą w świetle art. 6q u.c.p.g. należy stosować odpowiednio, bowiem odpowiedzialność solidarna normowana przepisami o.p. nie odnosi się do odpowiedzialności między podatnikami, lecz między podatnikami a osobami trzecimi. Przy tak skonstruowanej koncepcji «właścicieli nieruchomości» organy wskazane w u.c.p.g. jako egzekwujące obowiązek daninowy będą miały również problem z określeniem adresata decyzji ustalającej wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (...) lub decyzji określającej wysokość zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (...). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie posiada bowiem – co do zasady – wiedzy o oddaniu nieruchomości w posiadanie zależne. Wiąże się to z ryzykiem, że za stronę postępowania prowadzącego do wydania wskazanych wyżej decyzji będzie uznawany właściciel w rozumieniu prawa cywilnego, choćby nie zamieszkiwał w danej nieruchomości i nie «produkował» w związku z tym odpadów komunalnych. W tym sensie zaskarżone przepisy godzą w bezpieczeństwo prawne jednostki, która na podstawie ich treści nie jest w stanie ustalić czy jest podmiotem zobowiązanym do składania deklaracji i wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”.

8.3. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 6h i art. 6m w związku z art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości Marszałek Sejmu stwierdziła, że argumenty II wnioskodawcy są bezzasadne, gdyż odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy o własności lokali oraz o spółdzielniach mieszkaniowych.

8.4. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości, Marszałek Sejmu podtrzymała argumenty podniesione w stanowisku Sejmu z 30 sierpnia 2012 r. i stwierdziła, że „uregulowanie terminu uiszczenia przedmiotowej opłaty (np. do konkretnego dnia danego miesiąca), częstotliwości (miesięcznie lub kwartalnie) oraz samego trybu pobierania należności (np. gotówką w kasie urzędu gminy, ustanowionemu inkasentowi czy przelewem na rachunek bankowy), (...) nie wymaga formy ustawy, gdyż stanowi (...) normowanie elementów związanych z obowiązkiem uiszczenia opłat za gospodarowanie odpadami, a nie precyzowanie istotnych elementów stosunku daninowego. Kwestie regulowane uchwałą rady gminy (...) stanowią pewnego rodzaju technikalnia realizacji obowiązku daninowego, nie wpływają natomiast na jego konstrukcję. Należy przy tym zaznaczyć, że (...) termin, częstotliwość i tryb poboru opłaty trudno byłoby efektywnie uregulować w ustawie, skoro: a) każda z gmin będzie negocjowała z odbiorcami odpadów różne opcje częstotliwości realizacji zadania (różne terminy odbioru różnych rodzajów odpadów, np. odpady szklane raz w miesiącu, a odpady biodegradowalne raz w tygodniu), co będzie wpływało na konieczność dostosowania częstotliwości uiszczenia opłat; b) na niektórych nieruchomościach odpady powstają jedynie sezonowo; c) w gminach różnie wygląda kwestia posiadania odpowiedniej infrastruktury do gospodarowania odpadami”.

W ocenie Marszałek Sejmu, „ustawodawca przekazał gminom (...) uregulowanie przedmiotowych kwestii, rezygnując z pomieszczenia w u.c.p.g. szczegółowych postanowień ich dotyczących, natomiast zamieszczając rozwiązanie polegające na określeniu katalogu zmiennych, do których uwzględnienia rady gmin są obowiązane przy ustalaniu wysokości stawki przedmiotowej opłaty, dzięki czemu zagwarantował radom gmin elastyczność uzasadnioną specyfiką tej opłaty, odróżniając ją od innych opłat lokalnych. Ponadto należy zauważyć, że będące aktami normatywnymi (o ograniczonym terytorialnie zasięgu obowiązywania) uchwały rady gminy normujące stawki, termin, częstotliwość oraz tryb uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami są (stosownie do art. 88 ust. 1 Konstytucji) ogłaszane we właściwym dzienniku urzędowym danego województwa, stąd trudno uznać, że podmioty objęte obowiązkiem uiszczenia opłaty będą pozostawać w jakiegokolwiek niepewności co do tego kiedy, w jaki sposób i w jakiej wysokości powinny wnieść opłatę za gospodarowanie opłatami. Oprócz tego trzeba wskazać, że uchwały rady gminy podejmowane na podstawie zaskarżonych art. 6k i art. 6l u.c.p.g. podlegają nadzorowi sprawowanemu przez właściwą regionalną izbę obrachunkową, w efekcie którego (...) może dojść do stwierdzenia nieważności uchwały naruszającej przepisy prawa, co stanowi gwarancję proceduralną legalności działania gminy wobec podmiotów podlegających jej władztwu terytorialnemu”.

9. W piśmie z 3 lipca 2013 r., uzupełniające stanowisko w sprawie przedłożył Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że 1) art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 2, art. 16 ust. 2, art. 165, art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 Karty Samorządu; 2) art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości w zakresie, w jakim odwołuje się do definicji właściciela nieruchomości zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 4 tejże ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 217 Konstytucji; 3) art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości jest zgodny z art. 2 oraz z art. 168 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 20 Konstytucji; 4) art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 2 oraz z art. 168 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji; 5) art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości nie jest niezgodny z art. 20 Konstytucji; 6) art. 6m ustawy o utrzymaniu czystości w zakresie, w jakim odwołuje się do definicji właściciela nieruchomości zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 4 tejże ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

9.1. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości, Prokurator Generalny stwierdził, że przepisy te niewątpliwie ograniczają samodzielność gminy, są one jednak konstytucyjnie uzasadnione. Należy bowiem zauważyć, że obowiązek organizowania przetargów na odbiór odpadów komunalnych oraz określenie zasad uczestnictwa w nich gminnych osób prawnych umożliwi działalność na rynku wielu podmiotom prawa prywatnego na równych prawach oraz służy ochronie gospodarki rynkowej opartej na uczciwej konkurencji. Ponadto celem zakwestionowanych przepisów jest „ustanowienie jasnego i przejrzystego systemu udzielania zamówień publicznych sprzyjającego racjonalnemu, efektywnemu i uczciwemu gospodarowaniu środkami publicznymi, który zapewnia równe traktowanie wszystkich dostawców i wykonawców ubiegających się o zamówienie oraz sprzyja uczciwej konkurencji między nimi i zapobiega powstawaniu zjawisk korupcyjnych”.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zakwestionowane regulacje pozostają w odpowiedniej proporcji względem nakładanych na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązków. Po pierwsze, „[u]stawodawca wprowadził mechanizm, w którym tylko i wyłącznie odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, objęty jest obowiązkiem wyłonienia odbiorcy odpadów w trybie przetargowym (...) odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a na których również powstają odpady komunalne (np. parki, szkoły, inne obiekty użyteczności publicznej, a także nieruchomości, na których prowadzona jest działalność gospodarcza) może się odbywać na podstawie bezpośrednich umów właścicieli takich nieruchomości z wybranymi przez nich przedsiębiorcami (do których zaliczyć należy nie tylko podmioty prywatne, ale także spółki komunalne) albo z gminą, która zadanie to może zrealizować za pomocą samorządowego zakładu budżetowego. Jeżeli zaś właścicielem nieruchomości jest gmina i zdecyduje się ona powierzyć zadanie odbioru odpadów własnemu samorządowemu zakładowi budżetowemu (...) do zawarcia umowy nie dochodzi”. Po drugie, „[z]askarżone regulacje nie przesądzają również o tym, jaką formę przetargu gmina określi, a zatem gmina samodzielnie podejmuje (...) decyzję, czy organizuje przetarg ograniczony, czy też nieograniczony, co pozwala jej w pewnym stopniu na kształtowanie trybu postępowania przetargowego”. Po trzecie, „[z] przyjętych w u.c.p.g. rozwiązań nie wynika też konieczność likwidacji samorządowych zakładów budżetowych”.

9.2. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 6j ust. 2a, art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości, Prokurator Generalny podtrzymał wyrażony wcześniej pogląd, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest formą daniny publicznej o niepodatkowym i lokalnym charakterze. W ocenie Prokuratora Generalnego, „[u]stawodawca nałożył obowiązek jej uiszczania na właścicieli nieruchomości i wskazał cel, na który środki finansowe pochodzące z niej miałyby być przeznaczane, równocześnie przesądzając o ekwiwalentnym charakterze tego świadczenia. Ustawodawca wymienił i przedstawił metody jej ustalania, wskazał także kryteria określania wysokości stawek tej opłaty oraz przewidział, w jakich przypadkach stawki te powinny być obniżone (sformułował nakaz określenia niższych stawek opłaty w przypadku, kiedy odpady komunalne są odbierane w sposób selektywny). Wybrana przez ustawodawcę i zrealizowana w u.c.p.g. metoda wprowadzenia opłaty odpadowej, jako publicznego świadczenia o cechach ekwiwalentnych, była wyraźnie zdeterminowana tym właśnie jej charakterem. Wszystkie przesłanki wprowadzenia opłaty odpadowej i zastosowania ulg (także w postaci dopłat) czy podstawy zróżnicowania jej wysokości, a także kryteria służące do jej wyliczenia (...) zawarto więc w ustawie, wypełniając dyrektywę konstytucyjną”.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, „[z]a dopuszczalne (...) należy uznać takie unormowanie omawianej kwestii, w którym ustawa ustanawia podstawę prawną pobierania opłaty odpadowej, wskazuje podmioty zobowiązane

do jej świadczenia oraz kreuje podstawowe elementy służące do konstruowania tej daniny (metody jej ustalania i wymagania dotyczące wyznaczenia jej wysokości, w tym wskaźniki wpływające na wysokość jej stawki, a także określenie podstawy jej obniżania), a następnie przekazuje jednostce samorządu terytorialnego upoważnienie do ustalenia stawki tej opłaty w określonym (ustawowo) zakresie oraz do ustalenia, w oparciu o iloczyn stawki i – alternatywnie określonych – czynników, wysokości świadczenia z tytułu tej opłaty, z uwzględnieniem specyfiki danej gminy i ponoszonych przez nią rzeczywistych kosztów wypełnienia zadania”.

Prokurator Generalny zauważył ponadto, że na rzecz konstytucyjności zakwestionowanych przepisów przemawia zastrzeżenie przez prawodawcę formy aktu prawa miejscowego dla uchwały o opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz poddanie tych aktów kontroli regionalnych izb obrachunkowych.

9.3. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 6h i art. 6m w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości, Prokurator Generalny podzielił argumenty wnioskodawców oraz Sejmu.

10. W piśmie z 30 października 2013 r., w imieniu Sejmu, Marszałek Sejmu przedłożyła uzupełniające wyjaśnienia w sprawie połączonych wniosków Rady Miasta Świdnik, grupy posłów z 18 marca 2013 r. oraz grupy posłów z 8 maja 2013 r., wnosząc o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że 1) art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 2, art. 16 ust. 2, art. 165, art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 Karty Samorządu; 2) art. 6h w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości jest niezgodny z art. 2 i art. 217 Konstytucji; 3) art. 6h w związku z art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości jest zgodny z art. 2 i art. 217 Konstytucji; 4) art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości jest zgodny z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji, art. 168 w związku z art. 84 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 20 i art. 217 Konstytucji; 5) art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2, art. 168 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji; 6) art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości w zakresie, w jakim upoważniają radę gminy do dokonania wyboru metody obliczania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i do zastosowania różnych metod tej opłaty na obszarze jednej gminy, nie są niezgodne z art. 217 Konstytucji; 7) art. 6k ust. 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości nie jest niezgodny z art. 20 i art. 217 Konstytucji; 8) art. 6m w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości jest niezgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji; 9) art. 6m w związku z art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości jest zgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

Ponadto Marszałek Sejmu wniosła o umorzenie postępowania: 1) w zakresie badania art. 6k ustawy o utrzymaniu czystości w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2013 r., na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisów; 2) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność orzekania.

10.1. Przed przystąpieniem do oceny merytorycznej Marszałek Sejmu zauważyła, że analiza prawna przeprowadzona w piśmie Sejmu z 30 sierpnia 2012 r. wymaga zmiany z uwagi na zmianę przepisów poddanych ocenie Trybunału Konstytucyjnego z inicjatywy Rady Miasta. Należało bowiem uwzględnić, że „na podstawie art. 1 pkt 3 lit. a ustawy zmieniającej [tj. ustawy zmieniającej z 2013 r.] zostało nadane nowe brzmienie art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. Zmiana sprowadziła się do zamieszczenia po średniku sformułowania «dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalania opłat na obszarze gminy», natomiast w strukturze u.c.p.g. zaskarżony przepis pozostał osadzony redakcyjnie w dotychczasowym miejscu. Ponadto zmieniła się – na mocy art. 1 pkt 2 lit. a ustawy zmieniającej – treść art. 6j ust. 1 u.c.p.g., do którego odwołuje się art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., w pierwotnym brzmieniu określał on bowiem na zasadzie alternatywy rozłącznej sposoby ustalania opłaty (na co wskazywało posłużenie się [przez] ustawodawcę spójnikiem «albo» przy wymianianiu poszczególnych sposobów ustalania opłaty), aktualnie zastosowany jest spójnik «lub». Należy jednocześnie nadmienić, że na mocy art. 1 pkt 3 lit. b ustawy zmieniającej do art. 6k u.c.p.g. dodano ust. 4 (...). Zgodnie z art. 2 ustawy zmieniającej uchwały podjęte przez radę gminy na podstawie art. 6k ust. 1 u.c.p.g. obowiązującego do dnia 5 marca 2013 r. zachowują swoją moc do dnia wejścia w życie uchwał podjętych na podstawie art. 6k ust. 1 u.c.p.g. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą. Pozwala to przyjąć, że art. 6k u.c.p.g. w brzmieniu obowiązującym do 5 marca 2013 r., zakwestionowany we wniosku Rady Miasta Świdnik nie znajdzie już zastosowania i w konsekwencji utracił moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Jednocześnie należy nadmienić, że nie jest konieczne wydanie orzeczenia w trybie art. 39 ust. 3 ustawy o TK, gdyż analizowany przepis nie ingerował w konstytucyjne prawa i wolności. Z kolei na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej treść art. 6l u.c.p.g. obowiązująca przed 6 marca 2013 r. została utrzymana bez zmian, z wyjątkiem oznaczenia jej jako ust. 1. Sensu normatywnego tej regulacji nie zmodyfikowało także dodanie ust. 2 do art. 6l u.c.p.g.”.

Ponadto, w ocenie Marszałek Sejmu, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości z art. 2 Konstytucji powinno zostać umorzone, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Wniosek grupy posłów nie spełnia bowiem wymogów wynikających z art. 32 ust. 1 ustawy o TK.

10.2. Marszałek Sejmu podtrzymała argumenty i konkluzje zawarte w stanowisku Sejmu z 23 maja 2013 r. oraz odniosła się do oceny konstytucyjności przepisów regulujących zasady ustalania wysokości opłat za gospodarowanie odpadami (zaskarżonych we wniosku III art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości).

10.3. W ocenie Marszałek Sejmu, art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 168 Konstytucji. Uwzględniając argumenty podniesione w piśmie z 23 maja 2013 r., należało bowiem zauważyć, że „nie jest przekonujący argument wnioskodawcy, że art. 168 Konstytucji zezwala jednostkom samorządu terytorialnego na swobodne precyzowanie wysokości należnego świadczenia publicznoprawnego wyłącznie «w zakresie granic ustalonych ustawą» (...), bowiem odczytywany *in extenso* art. 168 Konstytucji daje gminom prawo «ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie», nie przesądzając, iż «zakres» ten należy utożsamiać z koniecznością ustawowego określania minimalnych i maksymalnych stawek opłat i podatków (...). Pożądany w świetle art. 168 Konstytucji ustawowo wyznaczony zakres ustalania przez jednostki samorządu terytorialnego wysokości podatków i opłat lokalnych nie musi i nie powinien być odnoszony wyłącznie, jak wspomniano wcześniej, do uwzględnienia przez ustawodawcę minimalnych bądź maksymalnych stawek opłat lokalnych, ale także do innych elementów stosunku daninowego, które mają wpływ na wysokość stawki opłaty”.

10.4. Zdaniem Marszałek Sejmu, art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Należało bowiem zauważyć, że „przyjęte rozwiązanie polega na określeniu katalogu zmiennych, do których uwzględnienia rady gmin są obowiązane przy ustalaniu wysokości stawki przedmiotowej opłaty, co gwarantuje radom gmin elastyczność uzasadnioną specyfiką tej opłaty, odróżniającą ją od innych opłat lokalnych. Sposób ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przyjęty w u.c.p.g. opiera się na obowiązku właściciela nieruchomości samodzielnego obliczenia wysokości opłaty i przedstawienia wysokości tej opłaty w deklaracji. Wskazana przez składającego deklarację wysokość opłaty jest kwotą, którą zobowiązany winien zapłacić w terminach ustalonych uchwałą rady gminy wydaną na podstawie art. 6l u.c.p.g. Zgodnie z art. 6n u.c.p.g. rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określił w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełniania oraz pouczenia, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Ustalenie wzoru deklaracji jest konieczne dla zapewnienia możliwości obliczenia wysokości opłaty przez właścicieli nieruchomości, złożenia deklaracji o jej wysokości i w razie potrzeby egzekucji opłaty. Ponadto należy zauważyć, że będące aktami normatywnymi (...) uchwały rady gminy normujące stawki, termin, częstotliwość oraz tryb uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami oraz ustalające wzór deklaracji są (...) ogłaszane we właściwym dzienniku urzędowym danego województwa, stąd trudno uznać, że podmioty objęte obowiązkiem uiszczenia opłaty będą pozostawać w jakiegokolwiek niepewności co do tego kiedy, w jaki sposób i w jakiej wysokości powinny wnieść opłatę za gospodarowanie odpadami. Oprócz tego trzeba wskazać, że uchwały rady gminy podejmowane na podstawie zaskarżonych przepisów podlegają nadzorowi sprawowanemu przez właściwą regionalną izbę obrachunkową (...) może dojść do stwierdzenia nieważności uchwały naruszającej przepisy prawa, co stanowi gwarancję proceduralną legalności działania gminy wobec podmiotów podlegających jej władztwu terytorialnemu”.

10.5. Odnosząc się zaś do zarzutu naruszenia zasady dialogu partnerów społecznych, Marszałek Sejmu stwierdziła, że zakwestionowane przez wnioskodawcę przepisy nie wkraczają w materię normowaną przez art. 20 Konstytucji. W konsekwencji przepis ten nie stanowi adekwatnej podstawy kontroli zakwestionowanej regulacji.

10.6. Na wypadek stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów, Marszałek Sejmu wniosła o odroczenie utraty mocy obowiązującej o maksymalny okres 18 miesięcy od daty ogłoszenia wyroku zgodnie z dyspozycją art. 190 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Marszałek Sejmu, „odroczenie

derogacyjnych skutków prawnych negatoryjnego wyroku TK będzie służyć sanowaniu przez ustawodawcę konstytucyjności ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w sposób odpowiadający potrzebom zapewnienia ciągłości funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi”.

## II

Na rozprawę 28 listopada 2013 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, a także reprezentanci Ministra Środowiska. Uczestnicy postępowania podtrzymali swe stanowiska oraz udzielili Trybunałowi stosownych wyjaśnień.

Odpowiadając na pytanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jaka była *ratio legis* ustawy o utrzymaniu czystości, przedstawiciel Sejmu stwierdził, że akt ten służy przede wszystkim realizacji dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 182 z 16.07.1999, s. 1-19, ze zm.) oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3). Zmiana modelu odbioru i zagospodarowania odpadów powinna przyczynić się do podniesienia efektywności systemu oraz ograniczenia nielegalnych składowisk odpadów.

Odpowiadając na pytanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego o ocenę skutków funkcjonowania zmienionej w 2011 r. ustawy o utrzymaniu czystości, przedstawiciel Ministra Środowiska zaprzeczył przytaczanym przez wnioskodawców informacjom o wzroście opłat za odbiór odpadów. W ocenie Ministra Środowiska, trudno wykazać zależność między wejściem w życie zmian w ustawie o utrzymaniu czystości a zmianami w wysokości przedmiotowo istotnych opłat. Nowe prawo tworzy bowiem jedynie ramy funkcjonowania opłat, które są ustalane z uwzględnieniem dynamicznie zmieniających się warunków lokalnych. W tym kontekście zwrócono także uwagę, że ustawa o utrzymaniu czystości została pozytywnie przyjęta przez Komisję Europejską.

Odpowiadając na pytanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, czy zakwestionowane w niniejszej sprawie przepisy, a w szczególności regulacja odnosząca się do obowiązków przetargowych gminy, mają wpływ na funkcjonowanie wolnej i uczciwej konkurencji, przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że przepisy ustawy o utrzymaniu w czystości zapobiegają nieuczciwym praktykom monopolistycznym, zarówno prywatnych podmiotów zajmujących się odbiorem i zagospodarowaniem odpadów, jak gminy działającej za pomocą spółek prawa handlowego. Wymóg organizowania przetargów wprowadza transparentność i ogranicza pokusę nadużycia władzy przez gminę, która zarządza wszakże całym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Należy ponadto zauważyć, że forma zamówienia publicznego ułatwia kontrolowanie wydatkowania środków publicznych.

Odpowiadając na pytanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, czy powołanie w piśmie Prokuratora Generalnego z 3 lipca 2013 r. wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 19/06 jest adekwatne w niniejszej sprawie, przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że choć zaskarżone przepisy nie przewidują maksymalnych stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, to wprowadzają precyzyjną metodologię, co z kolei pozwala powołać się na poglądy wyrażone w sprawie o sygn. SK 19/06.

Odpowiadając na pytanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, czy istnieją w systemie prawnym podatek lub opłata lokalna, które nie mają oznaczonej ustawowo granicy, przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że nie jest mu znana taka regulacja. Należy jednak odróżnić uregulowane opłaty lokalne od opłaty za odbiór odpadów komunalnych. Ma ona bowiem charakter szczególny, a z uwagi na wielość czynników wyznaczających jej wysokość oraz celowościowe uwikłanie (np. w pokrycie kosztów lokalnej infrastruktury zajmującej się zagospodarowaniem odpadami komunalnymi), nie jest możliwe wyznaczenie jej wysokości w sposób abstrakcyjny w ustawie.

Odpowiadając na pytanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, czy zaskarżone przepisy wprowadzają ochronę osób najuboższych przed nadmiernym wzrostem opłat, dla których prawodawca nie ustalił maksymalnej stawki w ustawie, przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że ustawa o utrzymaniu czystości nie zna takich szczególnych mechanizmów. Niemniej jednak rolę taką pełnić będzie orzecznictwo sądów administracyjnych oraz kontrola sprawowana przez regionalne izby obrachunkowe. Zarówno wojewódzkie sądy administracyjne, jak i Naczelny Sąd Administracyjny mogą bowiem kontrolować nie tylko legalność procedury uchwalenia stawek opłaty, ale także ich zgodność z zasadami ogólnymi procesowego i materialnego prawa administracyjnego.

Odpowiadając na pytanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego o relację między pojęciem „wysokość opłat” z art. 168 Konstytucji a pojęciem „stawka” z art. 217 Konstytucji, przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że stawka może być określona w różny sposób (np. kwotowy lub procentowy).

Odpowiadając na pytanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, czy w toku prac legislacyjnych nad zaskarżonymi przepisami brano pod uwagę możliwość wykorzystania danych Głównego Urzędu Statystycznego, przedstawiciele Ministra Środowiska stwierdzili, że możliwość wykorzystywania danych statystycznych w pracach nad projektem ustawy była ograniczona z uwagi na prywatnoprawny charakter rynku odbioru odpadów przed zmianami w ustawie o utrzymaniu czystości. Niemniej jednak należy zauważyć, że wykorzystano możliwe i dostępne dane, a w szczególności pochodzące z gmin, które w drodze referendum przejęły na siebie obowiązki zorganizowania systemu odpadów komunalnych.

Odpowiadając na pytanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, czy w ramach oceny skutków regulacji Sejm ustalił maksymalną wysokość opłaty, przedstawiciel Sejmu stwierdził, że nie dysponuje takimi informacjami.

Odpowiadając na pytanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jak inaczej, niż wynika to z obowiązujących przepisów, należy uregulować mechanizm naliczania oraz wyznaczania stawki opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, przedstawiciele wnioskodawców (grup posłów na Sejm) stwierdzili, że możliwe jest albo wyznaczenie ustawowo górnej granicy przedmiotowo istotnej opłaty albo powołanie specjalnego instytutu dla samorządów, którego zadaniem byłaby weryfikacja ilości wytwarzanych odpadów oraz adekwatności stawek opłaty.

Odnosząc się do pytania sędziów Trybunału Konstytucyjnego o kryteria i ustawowy sposób wyznaczenia górnej granicy opłaty, przedstawiciele wnioskodawców (grup posłów na Sejm) wyrazili pogląd, że kryterium takie może stanowić ilość wytwarzanych odpadów. W ocenie wnioskodawców, należałoby również rozważyć wprowadzenie stawek zryczałtowanych.

W tym kontekście przedstawiciele Ministerstwa Środowiska zauważyli, że propozycje te, a w szczególności propozycja ważenia odpadów, wymagałyby zmiany całego systemu zagospodarowania odpadów komunalnych. Przyjęcie proponowanych przez wnioskodawców rozwiązań całkowicie odrywałoby wysokości opłaty od warunków lokalnych. Należy ponadto zauważyć, że opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów służą nie tylko pokryciu kosztów tych dwóch czynności, ale realizacji zadania własnego gminy w ustawowo określonym zakresie. W szczególności opłaty te mają umożliwić budowę i utrzymanie odpowiedniej infrastruktury komunalnej gospodarki odpadami. Proponowane przez wnioskodawców zryczałtowanie stawek uniemożliwiłoby gminom efektywną realizację tych zadań, a tym samym osiągnięcie wyników zakładanych w przywołanych wcześniej aktach prawa pochodnego UE.

W ocenie przedstawicieli Ministerstwa Środowiska, kwotowo określona stawka maksymalna w odniesieniu do opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych nie służy efektywnemu zagwarantowaniu praw jednostek i wprowadza swoistą pozorność działania prawodawcy. Określona ustawowo kwota wymagałaby bowiem okresowego dostosowywania przez organy innej niż prawodawcza władzy do zmieniających się warunków społecznych i gospodarczych.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### 1. Przedmiot kontroli.

1.1. We wniosku Rady Miasta Świdnik (dalej również: I wnioskodawca), jako przedmiot kontroli wskazano art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897; dalej: ustawa zmieniająca z 2011 r.) w zakresie, w jakim dodaje art. 6k i art. 6l do ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.; dalej: ustawa o utrzymaniu czystości).

Art. 6k ustawy o utrzymaniu czystości dodany mocą ustawy zmieniającej z 2011 r. stanowił: „1. Rada gminy, w drodze uchwały: 1) dokona wyboru jednej z określonych w art. 6j ust. 1 i 2 metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustali stawkę takiej opłaty; 2) ustali stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności. 2. Rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę: 1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę; 2) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych; 3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2; 4) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo. 3. Rada gminy określi niższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny”.

Art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości dodany mocą ustawy zmieniającej z 2011 r. stanowił: „Rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę warunki miejscowe”.

1.2. W *petitum* wniosku grupy posłów na Sejm VII kadencji z 18 marca 2013 r. (dalej również: II wnioskodawca) jako przedmiot kontroli, oprócz zakwestionowanych przez Radę Miasta Świdnik przepisów, wskazano art. 6d ust. 1 i art. 6e oraz art. 6h i art. 6m ustawy o utrzymaniu czystości (dodane mocą ustawy zmieniającej z 2011 r.).

Art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości stanowi: „Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c, albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów”.

Art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości stanowi: „Spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1”.

Art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości stanowi: „Właściciele nieruchomości, o których mowa w art. 6c, są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi”.

Art. 6m ustawy o utrzymaniu czystości dodany mocą ustawy zmieniającej z 2011 r. stanowił: „1. Właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych. 2. W przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie 14 dni od dnia nastąpienia zmiany. Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zmienionej wysokości uiszcza się za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana”.

1.3. W *petitum* wniosku grupy posłów na Sejm VII kadencji z 8 maja 2013 r. (dalej również: III wnioskodawca) jako przedmiot kontroli wskazano art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości – dodany mocą art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. poz. 228; dalej: ustawa zmieniająca z 2013 r.) oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 3 ustawy zmieniającej z 2013 r.

Art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2013 r. stanowi: „Rada gminy może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy”.

Art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2013 r. stanowi, że rada gminy, w drodze uchwały „dokona wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustali stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy”.

Art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2013 r. stanowi: „Rada gminy określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2, może różnicować stawki opłat, wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat”.

1.4. Wniosek Rady Miasta Świdnik został złożony 5 października 2011 r., a zatem po ogłoszeniu ustawy zmieniającej z 2011 r., ale przed jej wejściem w życie w zakresie w jakim dodawała ona art. 6k i art. 6l do ustawy o utrzymaniu czystości (art. 23 ustawy zmieniającej z 2011 r.). Wnioskodawca I, wskazując w *petitum* na niekonstytucyjność przepisu zmieniającego ustawę o utrzymaniu czystości, w uzasadnieniu nie sformułował zarzutu braku kompetencji lub niedochowania wymaganego przepisami prawa trybu do wydania aktu normatywnego w rozumieniu art. 42 *in fine* ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Z uzasadnienia wynika, że Rada Miasta Świdnik, przyjmując, iż funkcją art. 1 pkt 11 ustawy zmieniającej z 2011 r. było wprowadzenie zmiany przez dodanie nowych przepisów do obowiązującego ich zbioru, skoncentrowała się wyłącznie na niezgodności treściowej – jaka zachodzić miała między normą wyrażoną w przepisie dodawanym do ustawy o utrzymaniu czystości a normą konstytucyjną (zob. też postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 14 lutego 2012 r., sygn. Tw 24/11, niepublikowane).



1.5. W tym stanie rzeczy rozstrzygające jest, że z dniem wejścia w życie ustawy (tj. 1 stycznia 2012 r.) treść art. 1 pkt 11 ustawy zmieniającej z 2011 r., w zakresie wskazanym we wniosku Rady Miasta Świdnik, stała się treścią ustawy o utrzymaniu czystości, a wyrażone w jej art. 6k i art. 6l normy prawne zostały zakwestionowane również przez II wnioskodawcę we wniosku z 18 marca 2013 r.

1.6. Powyższe nie rozstrzyga jednakże o możliwości poddania kontroli merytorycznej – zgodnie z żądaniem I i II wnioskodawcy – art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 11 ustawy zmieniającej z 2011 r. (tj. w pierwotnym brzmieniu). Należy bowiem zauważyć, że ustawą zmieniającą z 2013 r. nadano nowe brzmienie art. 6k ust. 1 pkt 1 oraz art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości, a także dodano ust. 4 do art. 6k ustawy o utrzymaniu czystości. Brzmienie art. 6k ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości pozostało bez zmian.

Grupa posłów będąca II wnioskodawcą złożyła wniosek 18 marca 2013 r., a zatem po ogłoszeniu oraz po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 2013 r., mocą której nadano nową treść art. 6k ust. 1 pkt 1 oraz art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości. Wnioskodawca II w *petitum* wyraźnie zaznaczył, że kwestionuje przepisy w brzmieniu nadanym mocą ustawy zmieniającej z 2011 r. W uzasadnieniu nie odniesiono się w żaden sposób do znaczenia ustawy zmieniającej z 2013 r. dla biegu niniejszego postępowania oraz nie uzasadniono kontroli konstytucyjności przepisów w nieobowiązującym już brzmieniu.

1.7. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że z dniem wejścia ustawy zmieniającej z 2013 r. zmieniło się nie tylko brzmienie części zakwestionowanych przez I i II wnioskodawcę przepisów, ale zmieniła się treść norm w nich wyrażonych. Nowa treść została jedynie częściowo zakwestionowana przez III wnioskodawcę we wniosku z 8 maja 2013 r. W toku niniejszego postępowania I i II wnioskodawca nie przedstawili z kolei żadnych argumentów uzasadniających kontrolę konstytucyjności przepisów w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2013 r.

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym podlega umorzeniu, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). Przepis derogowany przez prawodawcę może stanowić przedmiot kontroli tylko na warunkach określonych w art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Merytoryczna kontrola jest więc dopuszczalna tylko, jeżeli: a) przedmiot kontroli reguluje sferę praw i wolności; b) nie istnieje alternatywny instrument prawny, który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim norma utraciła moc obowiązującą oraz c) ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji (por. m.in. wyrok TK z 12 grudnia 2000 r., sygn. SK 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 297). Ustalenia te uzupełnia stanowisko pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego sformułowane w wyroku o sygn. K 35/08, zgodnie z którym: a) wątpliwości odnośnie do spełnienia powyższych przesłanek należy tłumaczyć na rzecz merytorycznego rozpoznania sprawy; b) ocena konstytucyjności norm, które utraciły moc obowiązującą, nie może abstrahować od czynnika czasu; c) dla oceny konieczności wydania orzeczenia na gruncie art. 39 ust. 3 ustawy o TK nie ma znaczenia liczba podmiotów, których prawa zostały naruszone w następstwie stosowania niekonstytucyjnego aktu normatywnego; d) ocena ta musi uwzględniać kontekst normatywny konkretnej sprawy (wyrok z 16 marca 2011 r., OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11). Ponadto pełen skład Trybunału Konstytucyjnego stwierdził wówczas, że wydanie orzeczenia jest konieczne, jeżeli naruszone wolności i prawa konstytucyjne „w chwili wydawania orzeczenia nie są należycie chronione, a w szczególności ustawodawca nie usunął skutków ich naruszeń, zaś wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o niekonstytucyjności aktu normatywnego prowadzi do zapewnienia ochrony tych wolności i praw” (wyrok o sygn. K 35/08).

Trybunał Konstytucyjny nie ustalił istnienia w sprawie niniejszej wskazanych wyżej okoliczności. Nie ma podstaw do zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

1.8. Mając powyższe na uwadze, jak również uwzględniając *petitum* i uzasadnienie każdego z trzech wniosków, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie są: po pierwsze – art. 6d ust. 1, art. 6e, art. 6h i art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości dodane mocą ustawy zmieniającej z 2011 r.; po drugie – art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości dodany mocą ustawy zmieniającej z 2013 r.; po trzecie – art. 6k i art. 6l ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości w brzmieniu obowiązującym od 6 marca 2013 r.

Kontrola art. 6k ust. 1 pkt 1 oraz art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2012 r. (tj. od wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2011 r.) do 5 marca 2013 r. (tj. przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2013 r.) jest niedopuszczalna. Postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

## 2. Wzorce kontroli.

2.1. W *petitum* wniosku jako wzorce kontroli Rada Miasta Świdnik wskazała art. 2, art. 84, art. 168 i art. 217 Konstytucji. W uzasadnieniu podkreślono komplementarność zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady władztwa daninowego, wskazując zarazem, że właściwym wzorcem kontroli wywodzonym z art. 2 Konstytucji należy uczynić również zasadę zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zarazem I wnioskodawca, argumentując na rzecz niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 168 i art. 217 Konstytucji, sformułował zarzut niejasności przepisów, a zatem naruszenia zasady poprawnej legislacji.

W *petitum* II wniosku (z 18 marca 2013 r.) jako samodzielne i związkowe wzorce kontroli wskazano: art. 2, art. 9, art. 16 ust. 2, art. 84, art. 165, art. 166 ust. 1, art. 168 i art. 217 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: Karty Samorządu). W uzasadnieniu, II wnioskodawca szczegółowo odniósł się z kolei do: naruszenia zasady określoności przepisów, zasady ustawowej regulacji wszystkich elementów stosunku daninowego oraz zasady samodzielności gminy w wykonywaniu zadań własnych.

W *petitum* III wniosku (z 8 maja 2013 r.) jako samodzielne i związkowe wzorce kontroli wskazano: art. 2, art. 20, art. 84, art. 168 i art. 217 Konstytucji. W uzasadnieniu, III wnioskodawca odniósł się jednak szczegółowo tylko do zasad określoności, społecznej gospodarki rynkowej oraz władztwa daninowego.

2.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że powołanie się przez wnioskodawców na wymienione powyżej przepisy Konstytucji oraz uzasadnienie ich naruszenia w istotnej części nie odpowiada wymogom art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK. Wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, przy respektowaniu generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, bez szczegółowego odniesienia się do niego w uzasadnieniu lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może bowiem zostać uznane za „uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie” w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (przy czym jako wzorzec należy rozumieć normę konstytucyjną, której podstawą może być jeden lub kilka powiązanych przepisów Konstytucji). „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (w wypadku wniosków podmiotów o legitymacji szczególnej oraz skarg konstytucyjnych oczywista bezzasadność może być powodem odmowy nadania im biegu w procedurze wstępnej kontroli; por. – odpowiednio – art. 36 w związku z art. 32 ust. 2 ustawy o TK oraz art. 49 w związku z art. 36 ustawy o TK, a w wypadku pozostałych spraw jest to oceniane na etapie merytorycznej kontroli), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez wnioskodawców wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli. W tym kontekście należało zaś zauważyć, co następuje:

Po pierwsze, II wnioskodawca nie dostrzegł złożonej treści niektórych z wymienionych jako wzorce kontroli przepisów, które składają się z kilku jednostek redakcyjnych i pozwalają na rekonstrukcję różnych norm konstytucyjnych. Uwaga ta odnosi się do art. 165 Konstytucji. Przepis ten w szczególności gwarantuje osobowość prawną jednostek samorządu terytorialnego, nakazuje chronić ich własność i inne prawa majątkowe oraz gwarantuje sądową ochronę jednostek samorządu terytorialnego. Niewątpliwie zakresy normowania wymienionych norm są ze sobą funkcjonalnie powiązane i stanowią – w świetle ugruntowanego orzecznictwa konstytucyjnego – elementy konstytucyjnego mechanizmu gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, niemniej jednak każda z tych norm ma własny zakres, a ocena, czy normy te zostały zrealizowane albo przekroczone, powinna być przeprowadzona dla każdej osobno. Wnioskodawca, powołując art. 165 Konstytucji, wskazał jedynie na naruszenie zasady samodzielności jednostki samorządu terytorialnego jako kompleksu norm, lecz nie uzasadnił, w jaki sposób zakwestionowane przepisy ustawy o utrzymaniu czystości naruszają prawa majątkowe gminy, podważają jej osobowość prawną lub zamykają drogę sądową ochrony jej praw.

Po drugie, powołując w *petitum* wniosku z 18 marca 2013 r. art. 9 Konstytucji jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie, grupa posłów w żaden sposób nie uzasadniła naruszenia zasady związania Rzeczypospolitej prawem międzynarodowym. Istnienie merytorycznych związków między ustawą o utrzymaniu czystości a dyrektywą Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 182 z 16.07.1999, s. 1-19, ze zm.) oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r.

w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3) nie przesądza samo w sobie konieczności orzekania o zgodności albo niezgodności zakwestionowanych przepisów ustawy z art. 9 Konstytucji. Stwierdzenie z kolei, że „przepisy art. 6d w zakwestionowanym zakresie i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach naruszają konstytucyjne zasady m. in. demokratycznego państwa prawnego, samodzielności gmin i poszanowania wiążącego RP prawa międzynarodowego”, nie może zostać uznane za odpowiadające wymogom art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

Po trzecie, powołując jako wzorzec art. 4 ust. 2 Karty Samorządu, II wnioskodawca nie wyszedł poza treść zawartą we wzorcu konstytucyjnym (tj. art. 16 ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji). W szczególności, w uzasadnieniu brak jest adekwatnych odniesień do zakresu ochrony udzielanej jednostkom samorządu terytorialnego w systemie Rady Europy oraz interpretacji postanowień Karty Samorządu. W tym stanie rzeczy, mając na uwadze, że zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie konstytucyjnym poglądem art. 4 ust. 2 EKSL wyraża słabszą ochronę samodzielności gminy niż zagwarantowana na poziomie konstytucyjnym (zob. np. wyroki TK z 26 września 2006 r., sygn. K 1/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 110 oraz z 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 182), dokonanie oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji (zob. niżej punkt 3 części IV uzasadnienia) czyni zbędną wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego w zakresie oceny zgodności wskazanych przepisów z postanowieniami Karty Samorządu.

Po czwarte, powołując w *petitum* wniosku z 8 maja 2013 r. jako wzorce kontroli art. 2 i art. 20 Konstytucji, III wnioskodawca w uzasadnieniu ograniczył się jedynie do ogólnych stwierdzeń, że zmiana przepisów ustawy o utrzymaniu czystości nastąpiła „wskutek arbitralnego narzucenia zmian bez przeprowadzenia konsultacji z odpowiednimi szeroko reprezentowanymi grupami społecznymi” (wniosek III, s. 12). Zdaniem grupy posłów, „immanentnym elementem ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej są (...) podatki i opłaty lokalne, w tym opłata od gospodarowania odpadami komunalnymi. Wprowadzenie nowej opłaty czy nawet wprowadzenie nowych reguł wyliczania tej opłaty nie może być arbitralne, co znaczy, że wprowadzone przez władze publiczne na mocy autorytatywnego działania lecz musi być prowadzone poprzez wszechstronny dialog społeczny, zwłaszcza gdy w tym dialogu eksponowane są racje niekonstytucyjności jakiegoś aktu prawnego” (wniosek III, s. 13). Kwestionując zgodność art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości, grupa posłów nie wskazała jednak ani konstytucyjnego, ani ustawowego źródła obowiązku przeprowadzenia konsultacji społecznych, ich zakresu przedmiotowego, podmiotowego oraz czasowego, jak również nie odniosła się do problematyki etapu procesu prawodawczego i znaczenia ewentualnych naruszeń lub ich kumulacji dla oceny konstytucyjności aktu normatywnego. W szczególności konfrontacja *petitum* i uzasadnienia wniosku nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, jakich konsultacji nie przeprowadzono i na jakim etapie prac prawodawczych miało nastąpić naruszenie skutkujące „arbitralnym narzuceniem” (wniosek III, s. 3) ustawy zmieniającej z 2013 r. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem konstytucyjnym, pominięcie legitymowanych konstytucyjnie organów w procesie konsultacji lub „kumulacja] niejasności, powodując[a] powstanie masy krytycznej” naruszeń proceduralnych może przesądzać o wadach czynności stanowienia aktu normatywnego, a w konsekwencji pociągać za sobą niekonstytucyjność tegoż aktu (zob. odpowiednio wyroki pełnego składu z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52 oraz 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129). Niemniej jednak na wnioskodawcy ciąży co najmniej obowiązek wskazania podmiotu legitymowanego w procesie konsultacji oraz naruszonych przepisów procedury. Wniosek z 8 maja 2013 r. nie zawiera zaś żadnych argumentów, które uzasadniałyby tego rodzaju „wadę” w procesie ustanowienia art. 6j ust. 2a i art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości. Wnioskodawca III ograniczył się bowiem w tym zakresie jedynie do sformułowania wypowiedzi o charakterze ocennym i postulatywnym. Aktualne ponadto pozostaje stanowisko, że art. 20 Konstytucji „nie może być (...) podstawą do wnioskowania o tym, że każda ustawa (akt normatywny) wymaga przeprowadzenia obligatoryjnych konsultacji, i to w formie, na jaką się godzą wszyscy partnerzy społeczni (...) Wymóg dialogu społecznego, o którym mowa w art. 20 Konstytucji, nie idzie tak daleko, aby mógł być rozumiany jako nakaz dochodzenia do treści ustaw poprzez konsensus. Dlatego powołanie się na art. 20 Konstytucji, jako podstawę zarzutu o braku konsultacji społecznych, wymagałoby skonkretyzowania” (postanowienie TK z 2 września 2002 r., sygn. K 17/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 68).

Podsumowując: Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że postępowanie w zakresie kontroli art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości z art. 9, art. 165 Konstytucji i art. 4 ust. 2 Karty Samorządu oraz kontroli art. 6j ust. 2a i art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości z art. 2 i art. 20 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2.3. Wnioskodawcy wskazują na niezgodność art. 6j ust. 2a, art. 6k, art. 6l oraz art. 6m ustawy o utrzymaniu czystości z art. 84 Konstytucji. Przepis ten został powołany jako wzorzec związkowy z art. 168 Konstytucji oraz z art. 217 Konstytucji. Należy jednak zauważyć, że każdy z wnioskodawców inaczej rozumie treść art. 84

Konstytucji i jego znaczenie dla kontroli norm w niniejszej sprawie. Z jednej strony, wskazuje się na komplementarność art. 84 i art. 217 Konstytucji, argumentując, że drugi z tych przepisów stanowi *lex specialis* względem pierwszego (wnioskodawca I i III). Z drugiej strony, upatruje się w art. 84 Konstytucji źródła zasady sprawiedliwości podatkowej (wnioskodawca II).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 84 Konstytucji, choć niewątpliwie powiązany funkcjonalnie i merytorycznie z art. 217 Konstytucji, ma swój odrębny zakres normowania i znaczenie w procesie hierarchicznej kontroli norm. Odsyłając do bogatego orzecznictwa konstytucyjnego, wypada tylko przypomnieć, że oprócz nakazu zachowania ustawowej formy dla świadczeń i ciężarów publicznych, z art. 84 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wyprowadza wniosek o poszerzonej swobodzie regulacyjnej prawodawcy w zakresie prawa daninowego oraz związaną z tym modyfikację konstytucyjnego testu dozwolonej ingerencji w prawa podmiotowe w wypadku ograniczeń wynikających z prawa daninowego (zob. np. wyroki z 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103; z 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4).

W tym kontekście istotne jest, że zagadnienie naruszenia konstytucyjnych praw podmiotowych osób fizycznych nie stanowi przedmiotu analizy w niniejszej sprawie. Wnioskodawcy nie odnoszą się do proporcjonalności ciężaru nałożonego na podmioty zobowiązane do podnoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, koncentrując się na pytaniu o konstytucyjną podstawę i dopuszczalność powierzenia radzie gminy kompetencji w zakresie stanowienia opłat na zasadach przewidzianych w art. 6k i art. 6l w związku z art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości. Należało uznać, że w odniesieniu do art. 6j ust. 2a, art. 6k ust. 3, art. 6l oraz art. 6m ustawy o utrzymaniu czystości wnioskodawcy powołują art. 84 Konstytucji ornamentacyjnie, a ciężar argumentacji przesuwają na art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

Jedynie w odniesieniu do art. 6k ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje maksymalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wnioskodawcy właściwie wskazali gwarancyjną dla jednostek funkcję art. 84 Konstytucji i jego związek merytoryczny z zakwestionowanymi przepisami.

Podsumowując: Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 84 Konstytucji może stanowić związkowy wzorzec kontroli art. 6k ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości. W pozostałym zaś zakresie postępowanie dotyczące kontroli przepisów z art. 84 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2.4. We wszystkich wnioskach jako wzorzec kontroli wskazano art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadę poprawnej legislacji oraz zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwaną dalej również zasadą lojalności – zob. wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46), a także art. 168 i art. 217 Konstytucji. Na tle tak sformułowanego katalogu wzorców pojawiają się dwie – sygnalizowane przez Prokuratora Generalnego i Sejm – kwestie, które wymagają wyjaśnienia przed przystąpieniem do kontroli merytorycznej.

Pierwszy problem dotyczy art. 2 Konstytucji, który w niniejszej sprawie został wskazany jako źródło dwóch norm-zasad (odrębnych wzorców kontroli). Wnioskodawcy, argumentując za niezgodnością przepisów ustawy o utrzymaniu czystości z zasadą lojalności i zasadą poprawnej legislacji, nie czynią różnicy w uzasadnieniu i niekiedy powołują te same argumenty w celu wykazania, że ustawodawca naruszył obie zasady jednocześnie.

Druga z wymagających wyjaśnienia kwestii to relacja między art. 217 Konstytucji a art. 168 Konstytucji w wypadku oceny przepisów upoważniających gminy do stanowienia opłat w aktach prawa miejscowego, tak jak w niniejszej sprawie.

2.4.1. Odnosząc się do pierwszego zagadnienia, należy zauważyć, że konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego pozwala na rekonstrukcję tzw. zasad pochodnych, które mogą stanowić samodzielne wzorce abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa. Zasady pochodne, funkcjonalnie ze sobą powiązane i mające częściowo wspólną treść, nie są jednak tożsame. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nie jest tożsama z zasadą poprawnej legislacji, mimo że obie służą osiągnięciu pewności prawa, która jest konstytucyjną wartością.

W świetle bogatego orzecznictwa konstytucyjnego z zasady lojalności, która zakazuje m.in. formułowania obietnic bez pokrycia oraz nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany „reguł gry”, wynikają przede wszystkim: a) ochrona praw nabytych i ekspektatyw, b) uwzględnianie interesów w toku, c) generalny zakaz retroakcji oraz d) wymóg odpowiedniej *vacatio legis*. Zasada poprawnej legislacji z kolei zawiera w sobie w szczególności wymóg określoności prawa oraz nakaz dochowania odpowiedniego trybu jego stanowienia (por. np. wyrok z 13 marca 2006 r., sygn. P 8/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 28, s. 277). W konsekwencji różne zarzuty i przywołane na ich poparcie argumenty mogą przemawiać za naruszeniem tych zasad. Niezgodność z zasadą lojalności nie pociąga za sobą automatycznie niezgodności z zasadą poprawnej legislacji. Nie każde naruszenie zaufania

obywatela do państwa i prawa polega na uchybieniu określoności prawa. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, każda z tych zasad, jakkolwiek wywiedziona z art. 2 Konstytucji, wymaga odrębnego i właściwego do swej treści uzasadnienia. Kontrola konstytucyjności z każdą z tych zasad dokonywana jest bowiem przez pryzmat odmiennych kryteriów, które składają się na różne testy (zob. wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2001, poz. 35). Rozróżnienie to jest istotne, gdyż szczegółowa analiza uzasadnień wniosków nie daje podstaw do przeprowadzenia kontroli konstytucyjności zakwestionowanych przepisów z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. test zgodności z zasadą lojalności – wyrok pełnego składu TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29).

Mając na uwadze ugruntowaną w orzecznictwie konstytucyjnym treść zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w warunkach niniejszej sprawy została ona powołana bez jakiegokolwiek odniesienia do zrekonstruowanej w orzecznictwie konstytucyjnym jej treści. Wnioski, nie odnosząc się do wskazanego powyżej testu, nie zawierają w ogóle uzasadnienia, w jaki sposób doszło do naruszenia wymienionych powyżej komponentów zasady lojalności.

Postępowanie w zakresie kontroli zakwestionowanych przepisów z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2.4.2. Odnosząc się do relacji między art. 217 Konstytucji a art. 168 Konstytucji, należy zauważyć, że w stanowisku Sejmu wyrażono pogląd, iż drugi z tych przepisów interpretowany w świetle zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego stanowi *lex specialis* względem pierwszego. W konsekwencji w ocenie Sejmu „zasady ustalania opłat lokalnych, w tym opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, poddane [są] reżimowi ustalania opłat, o którym mowa w art. 168 Konstytucji, nie zaś w art. 217 Konstytucji”.

Odmienny pogląd zaprezentowali w toku niniejszego postępowania wnioskodawcy oraz Prokurator Generalny.

W piśmiennictwie przyjmuje się, że analizując treść art. 168 Konstytucji „należy zawsze łączyć ją z art. 84 i art. 217 Konstytucji, które nakazują, aby wszystkie istotne elementy podatku i opłaty były określone wprost w ustawie. Co za tym idzie art. 168 należy (...) odczytywać jako wyjątek od zasady określania w ustawie całości prawnopodatkowego stanu faktycznego” (A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 228). Przyznając możliwość działania jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie władztwa daninowego, państwo nie rezygnuje ze swojego *imperium*, „lecz jedynie stwarza prawną możliwość korzystania z niego przez inny podmiot” (A. Krzywoń, *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi – niekonstytucyjna danina publiczna?*, „Przegląd Legislacyjny” nr 4/2011, s. 15 i powołany tam pogląd A. Bień-Kacały). Państwo określane jest w tym kontekście jako „pierwotny podmiot suwerenności finansowej, który «dzieli się» władztwem finansowym z innymi (...) podmiotami publicznymi” (T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 29; por. z uwagami W. Sokolewicz, uwaga 12 do art. 217, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2004, s. 12). W doktrynie podkreśla się wyraźnie, że jednostki samorządu terytorialnego nie mają prawa do tworzenia „własnych podatków i opłat lokalnych”, a jedynie działają w ramach wyznaczonych przez ustawodawcę, który związany jest wszakże treścią art. 217 Konstytucji (P. Sarnecki, uwaga 2 do art. 168, [w:] *Konstytucja...*, s. 1).

Art. 168 Konstytucji był kilkakrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W dotychczasowym orzecznictwie nie rozstrzygnięto jednak o związku tego przepisu z art. 217 Konstytucji i nie udzielono odpowiedzi na pytanie o właściwy wzorzec kontroli przepisów takich jak w niniejszej sprawie.

W wyroku o sygn. P 6/02, odnosząc się do przepisów o opłatach za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że właściwym „wzorcem kontroli (...) mógłby być art. 168 Konstytucji, który określa standardy władztwa daninowego jednostek samorządu terytorialnego, a przez to wymagania w zakresie dotyczącym aktów prawa miejscowego odnoszącego się do danin publicznych. Jednakże ustawodawca poprzez przejęcie skomplikowanego normatywnego układu odniesienia, włączającego w proces ich kształtowania rozporządzenie Rady Ministrów, przesądził – wbrew ich faktycznej naturze – o nadaniu im charakteru opłat ogólnopaństwowych. Zresztą na taki charakter tych opłat w jakimś sensie wskazuje także okoliczność łącznego ujęcia w ramach jednej delegacji wszystkich opłat (...) i przyjęcie w odniesieniu do wszystkich jednakowej zasady (...) ustawodawca miał zamiar odmiennego potraktowania poszczególnych kategorii opłat i wyodrębnienia z nich opłat lokalnych. Nie ulega natomiast wątpliwości, że delegacja ustawowa obejmuje także opłaty, które nie mogą być opłatami lokalnymi. To ostatecznie przesądza o wzorcu kontroli samej delegacji ustawowej. Pytający Sąd w takim stanie rzeczy musiał powołać jako wzorzec kontroli nie art. 168 Konstytucji, który dotyczy opłat lokalnych, lecz art. 217, który dotyczy danin publicznych w ogóle. Przywołanie takiego wzorca kontroli w zaistniałej sytuacji uznać należy za prawidłowe. Można jedynie postulować, aby ustawodawca w przyszłości kształtując nowy stan prawny w tym zakresie oparł się przy regulowaniu problematyki opłat tego rodzaju

na konstrukcji prawnej znajdującej swoje umocowanie w art. 168 Konstytucji” (wyrok z 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91).

W wyroku o sygn. K 21/01 odnosząc się do oceny przepisów tzw. ustawy restrukturyzacyjnej górnictwa węgla kamiennego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził z kolei, że art. 168 Konstytucji nie jest właściwym wzorcem kontroli, gdyż na mocy tego przepisu „jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Kompetencja jednostek samorządowych reglamentowana jest więc przez ustawodawcę, wskazującego rodzaje podatków i opłat zaliczonych do kategorii podatków i opłat lokalnych, co do których dopuszczalne jest określanie ich wysokości przez jednostki samorządu terytorialnego. W myśl ustawy (...) o podatkach i opłatach lokalnych (...) do kategorii opłat lokalnych zaliczone zostały: opłata targowa, miejscowa i administracyjna. Natomiast opłaty normowane przepisami zaskarżonej ustawy nie mieszczą się w zakresie pojęcia opłat lokalnych. Zgodnie z treścią (...) zaskarżonej ustawy, normatywną podstawę ich uiszczania stanowią bowiem przepisy innych ustaw, tj. ustawy (...) o ochronie i kształtowaniu środowiska (...), w odniesieniu do opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian; ustawy (...) – Prawo wodne (...) co do opłaty za szczególne korzystanie z wód, a także za korzystanie ze stanowiących własność państwa urządzeń wodnych; oraz ustawy (...) – Prawo geologiczne i górnicze (...) odnośnie opłaty za wydobywanie kopalin” (wyrok z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17).

W wyroku o sygn. K 8/02, odnosząc się na marginesie głównego wyводу do podatku rolnego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jest to „podatek, w świetle art. 84 i 217 Konstytucji [który] jest daniną o przeznaczeniu ogólnym, związanym z utrzymywaniem państwa lub samorządu terytorialnego (art. 168 Konstytucji) – jako całości” (wyrok z 30 czerwca 2003 r., sygn. K 8/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 57).

W wyroku o sygn. SK 19/06, orzekając o zgodności przepisów o opłacie adiacenckiej z art. 168 i art. 217 Konstytucji, TK stwierdził, że art. 168 Konstytucji „upoważnia (...) ustawodawcę do przekazywania do normowania w drodze aktów prawa miejscowego tych elementów stosunku daninowego, które decydują o wysokości danin, pod warunkiem że ustawa wyznaczy precyzyjnie granice kompetencji organów tych jednostek. Akty prawa miejscowego mogą w szczególności określać stawki podatków i innych opłat, ustawodawca musi jednak wyznaczyć zakres swobody regulacyjnej przysługującej upoważnionym organom. (...) Konstytucja w art. 168 wyraźnie dopuściła ingerencję organów gminy w sferę tych praw konstytucyjnych w granicach wyznaczonych w tym przepisie” (wyrok z 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37).

Trybunał Konstytucyjny orzekający w niniejszej sprawie stwierdził, że władztwo daninowe w państwie unitarnym, jakim jest Rzeczypospolita Polska, ma charakter niepodzielny, a jego podstawę konstytucyjną stanowi art. 217 Konstytucji, określane niekiedy w orzecznictwie jako „bezpośrednie źródło prawa podatkowego” (wyrok TK z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156). Władztwo daninowe, a w szczególności stanowienie podatków i innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg, umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków, jest kompetencją zastrzeżoną dla organu władzy ustawodawczej, która bez specjalnego konstytucyjnego upoważnienia nie może być delegowana w drodze czynności konwencjonalnej na inne podmioty. Na gruncie obowiązującej regulacji konstytucyjnej władztwo to jest atrybutem władzy ustawodawczej i może być realizowane wyłącznie w formie ustawy (art. 84 i art. 217 w związku z art. 10 ust. 2 i art. 3 Konstytucji). Ani art. 168 Konstytucji, ani żaden inny przepis rozdziału VII Konstytucji („Samorząd terytorialny”), jak również ugruntowane w orzecznictwie konstytucyjnym rozumienie zasady decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji) nie dają podstaw do uznania autonomii jednostek samorządu terytorialnego w zakresie władztwa daninowego.

Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego kompetencji do stanowienia o wysokości podatków i opłat lokalnych ani nie ogranicza, ani nie wyłącza możliwości zastosowania generalnej normy kompetencji prawodawczej w zakresie władztwa daninowego. Art. 168 w związku z art. 87 ust. 2 Konstytucji udziela kompetencji do określenia mocą aktu prawa miejscowego jednego z elementów stosunku daninowego (tj. wysokości podatku lub opłaty lokalnej). Akt ten dla swej ważności wymaga publikacji w właściwym publikatorze urzędowym (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Nie oznacza to automatycznie ograniczenia kompetencji organu władzy ustawodawczej do stanowienia o wysokości podatków i opłat o charakterze lokalnym.

Zważywszy na kategoryczne brzmienie art. 217 Konstytucji, gwarancyjną funkcję art. 84 Konstytucji i brak innej niż art. 168 Konstytucji regulacji odnoszącej się do realizacji władztwa daninowego przez jednostki samorządu terytorialnego, należy uznać, że to organ władzy ustawodawczej rozstrzyga o ustanowieniu podatków i opłat, o nadaniu im charakteru lokalnego oraz granicach, w jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą zrealizować prawo do ustalania wysokości tych podatków i opłat. W granicach wyznaczonych przez zasadę decentralizacji, zastrzeżenie na poziomie konstytucyjnym dla jednostek samorządu terytorialnego kompetencji do stanowienia o wysokości podatków lub opłat lokalnych należy rozumieć jako przekazanie – przyznanie, a nie

przekazanie – przeniesienie, wykonywania kompetencji prawodawczej o określonej treści. Przyznanie to musi odpowiadać wymaganiom stawianym przez konstytucyjną koncepcję źródeł prawa (art. 87 ust. 2, art. 88 ust. 1, art. 94 Konstytucji).

Podsumowując: Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wnioskodawcy właściwie powołali art. 168 i art. 217 Konstytucji jako wzorce kontroli w niniejszym postępowaniu. Z konieczności logicznej oraz brzmienia art. 168 Konstytucji ocena zgodności zakwestionowanych przepisów wymaga zarazem uwzględnienia art. 94 i art. 87 ust. 2 Konstytucji, a w części odnoszącej się do art. 6k ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości – uwzględnienia również art. 84 Konstytucji (zob. część IV niniejszego uzasadnienia).

### 3. Problem konstytucyjny.

Czyniąc punktem wyjścia wyrażoną w art. 66 ustawy o TK oraz ugruntowaną w orzecznictwie konstytucyjnym zasadę związania Trybunału Konstytucyjnego granicami wniosku, podczas analizy argumentów sformułowanych przez wnioskodawców, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że problem konstytucyjny w niniejszej sprawie sprowadza się do następujących pytań:

Po pierwsze – czy powstająca na gruncie art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości wątpliwość co do możliwości powierzenia odbioru odpadów komunalnych gminnym zakładom budżetowym stanowi naruszenie zasady poprawnej legislacji? – (zob. niżej punkt 1.2 części IV uzasadnienia).

Po drugie – czy art. 6h i art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, w zakresie, w jakim stanowią o właścicielu nieruchomości, interpretowane w świetle przyjętego przez prawodawcę podziału na właścicieli nieruchomości zamieszkałych i właścicieli nieruchomości niezamieszkałych (art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości), pozwalają ustalić, kto jest zobowiązany do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz złożenia deklaracji o wysokości tejże opłaty, i tym samym są zgodne z zasadą poprawnej legislacji? – (zob. niżej pkt 1.3 części IV uzasadnienia).

Po trzecie – czy art. 6h i art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, w zakresie, w jakim stanowią o właścicielu nieruchomości, interpretowane w świetle przyjętego przez prawodawcę odesłania do ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokal; Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, ze zm.; dalej: ustawa o własności lokali (art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości), pozwalają ustalić, kto jest zobowiązany do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz złożenia deklaracji o wysokości tejże opłaty w wypadku nieruchomości zabudowanej budynkami wielolokalowymi, i tym samym są zgodne z zasadą poprawnej legislacji? – (zob. niżej punkt 1.4 części IV uzasadnienia).

Po czwarte – czy art. 6h i art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, interpretowane w świetle przyjętego przez prawodawcę szerokiego rozumienia pojęcia „właściciel nieruchomości” (art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości), pozwalają ustalić, kto jest zobowiązany do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz złożenia deklaracji o wysokości tejże opłaty, w wypadku „krzyżowania się” praw na nieruchomości, i tym samym są zgodne z zasadą poprawnej legislacji? – (zob. niżej punkt 1.5 części IV uzasadnienia).

Po piąte – czy art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości, w zakresie, w jakim odpowiednio zobowiązują wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do organizacji przetargu na odbiór odpadów komunalnych i wyznaczenia zasad udziału w przetargu gminnych jednostek organizacyjnych, są zgodne z zasadą samodzielności gminy w wykonywaniu zadań własnych? – (zob. niżej punkt 2 części IV uzasadnienia).

Po szóste – czy art. 6k i art. 6l w związku z art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości, powierzając gminom kompetencję do stanowienia w formie aktów prawa miejscowego o metodzie, stawce, terminie, częstotliwości i trybie uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, są zgodne z zasadą władztwa daninowego i mieszczą się w konstytucyjnej kompetencji jednostek samorządu terytorialnego do stanowienia o wysokości podatków i opłat lokalnych? – (zob. niżej punkt 3 części IV uzasadnienia).

## IV

### 1. Ocena zgodności z art. 2 Konstytucji.

1.1. Zasada poprawnej legislacji stanowiła wielokrotnie przedmiot rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (zob. m.in. wyrok z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138 i powołane tam orzecznictwo). Odsyłając do wcześniejszych ustaleń, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że ocena zgodności z zasadą poprawnej legislacji powinna być dokonywana przy zastosowaniu dwóch kryteriów, które składają się na test określoności prawa. Pierwszym kryterium jest precyzyjność, którą należy rozumieć jako możliwość odkodowania z przepisów norm prawnych za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych w danej kulturze prawnej.

Przejawia się ona w takiej regulacji praw i obowiązków, by ich treść była praktycznie jednoznaczna i pozwalała na ich egzekwowanie. Drugim kryterium jest komunikatywność, czyli zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Służy temu respektowanie zasad techniki prawodawczej.

Spełnienie wskazanych powyżej kryteriów nie przesądza jeszcze o konstytucyjności regulacji poddanej kontroli z perspektywy zasady poprawnej legislacji. W orzecznictwie podkreśla się, że „stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu” (wyrok TK z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23). W tym kontekście istotne jest, że pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności ma charakter *ultima ratio*. Z uwagi na zasadę stosowania wykładni zgodnej z Konstytucją stwierdzenie niekonstytucyjności z powołaniem się na zasadę określoności przepisu możliwe jest, gdy nie sposób usunąć wątpliwości przez zastosowanie reguł wykładni (zob. wyroki TK z: 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3).

1.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z zasadą poprawnej legislacji. Należało bowiem uwzględnić, co następuje:

1.2.1. W toku niniejszego postępowania, w ślad za poglądami sformułowanymi w piśmiennictwie, zaprezentowano różne interpretacje art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości. Na tle zakwestionowanych przepisów pojawiły się bowiem dwa zagadnienia: po pierwsze – czy wymóg zorganizowania przetargu na odbiór odpadów komunalnych albo odbiór i zagospodarowanie tych odpadów jest bezwzględny i wyłącza możliwość powierzenia tych czynności komunalnym jednostkom organizacyjnym niezależnie od procedury przewidzianej w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.; dalej: prawo zamówień publicznych) oraz po drugie – czy użycie przez prawodawcę słowa „przetarg” oznacza ograniczenie możliwości realizacji przez gminę zadania do jednej tylko formy zamówienia publicznego.

Jeśli chodzi o pierwsze zagadnienie, w piśmiennictwie sformułowano pogląd, że ustawa o utrzymaniu czystości nie stanowi przeszkody w prowadzeniu przez gminne jednostki organizacyjne odbioru odpadów komunalnych. Stanowisko to opiera się na założeniu, że art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości znajdują zastosowanie jedynie w wypadku skorzystania przez radę gminy z kompetencji przewidzianej w ustawie i powierzeniu podmiotowi zewnętrznemu odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości przewiduje bowiem alternatywę polegającą na tym, że gminy tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych. Gmina może zatem wybrać drugą z tych możliwości i sama zapewnić odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (zob. m.in. W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 223). W piśmiennictwie wyrażono również pogląd przeciwny, że obowiązek wynikający z art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości ma charakter bezwzględny i gmina nie może organizować odbioru odpadów komunalnych we własnym zakresie. Przemawiać za tym ma kategorię brzmienia art. 6e oraz funkcja art. 6f ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, a także uzewnętrznione m.in. w art. 3a ustawy o utrzymaniu czystości założenie prawodawcy o ograniczonej roli gminnych jednostek organizacyjnych w odbiorze odpadów komunalnych (K. Kuźma, D. Chojnacki, W. Hartung, K. Maćkowska, K. Szymczak, P. Zdrajkowski, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2013, s. 126 i 137).

Jeśli chodzi o drugie zagadnienie, w piśmiennictwie sformulowano pogląd, że użycie przez prawodawcę słowa „przetarg” oznacza ograniczenie możliwości realizacji przez gminę zadania w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych do jednej formy zamówienia publicznego. Stanowisko to opiera się głównie na literalnym rozumieniu słowa „przetarg” oraz znaczeniu art. 6f ustawy o utrzymaniu czystości (zob. m.in. P. Jaśkiewicz, A. Olejniczak, *Gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminie. Nowe zasady funkcjonowania systemu w 2013 r.*, Warszawa 2013, s. 235). W piśmiennictwie wyrażono również pogląd przeciwny, że gminy nie zostały ograniczone, a użyte przez prawodawcę słowo obejmuje swym zakresem wszystkie tryby udzielania zamówienia publicznego przewidziane prawem zamówień publicznych. Przemawiać za tym ma proeuropejska wykładnia przedmiotowo istotnych przepisów oraz to, iż na gruncie prawa zamówień publicznych pojęcie „przetargu” nie istnieje samodzielnie (zob. m.in. K. Kuźma i in., *Utrzymanie czystości...*, s. 127-128).

1.2.2. Z uzasadnienia wniosku II jednoznacznie wynika, że naruszenia zasady poprawnej legislacji grupa posłów upatruje w niejasności, czy można zaangażować w odbiór odpadów komunalnych gminne jednostki organizacyjne poza procedurą przewidzianą w art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości. W pozostałym zakresie,



wnioskodawca zmierza do ustalenia przez Trybunał Konstytucyjny relacji między ustawą o utrzymaniu czystości a prawem zamówień publicznych oraz interpretacji art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości. W tym kontekście należy przypomnieć, że poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego leży eliminacja horyzontalnych wątpliwości lub niespójności w systemie prawa oraz powszechnie obowiązująca wykładnia przepisów prawa.

1.2.3. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że wystąpienie różnic interpretacyjnych w orzecznictwie sądowym, doktrynie lub piśmiennictwie nie przesądza *per se* o naruszeniu zasady poprawnej legislacji. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że kształtowania się linii orzeczniczych oraz ich zmienności nie można automatycznie uznać za skutek niepoprawnej legislacji, gdyż jest to zjawisko typowe dla rozwiniętego systemu prawnego, naturalna konsekwencja dyskursywności oraz otwartości języka prawniczego (wyrok z 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 35). Dopiero niejasność i brak komunikatywności, powodowany w szczególności naruszeniem zasad języka powszechnego oraz zasad techniki prawodawczej, może uzasadniać niezgodność z zasadą poprawnej legislacji.

1.2.4. Zakwestionowane przepisy zostały sformułowane w sposób, który pozwala na odtworzenie norm prawnych wyznaczających gminom obowiązek zorganizowania przetargu na odbiór odpadów komunalnych. W świetle art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości nie jest możliwe powierzenie odbioru odpadów komunalnych jednostkom organizacyjnym gminy poza procedurą zamówienia publicznego. Działanie na tym polu wymaga przekształcenia samorządowego zakładu budżetowego, który zgodnie z zakwestionowanym art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości może odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, o ile został wybrany w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości.

Po pierwsze, przemawia za tym argument z przebiegu prac legislacyjnych. W uzasadnieniu projektu ustawy przyjęto, że „gminy będą wylaniały w drodze przetargu podmioty prowadzące działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, co tym samym będzie się wiązało z koniecznością przekształcenia gminnych jednostek organizacyjnych w spółki prawa handlowego” (druk sejmowy nr 3670/VI kadencja). Należy ponadto uwzględnić, że w świetle stanowiska Ministerstwa Środowiska „celem ustawodawcy wyrażonym w art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach było zobowiązanie wójta, burmistrza, prezydenta miasta do wybrania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w drodze przetargu. Ustawa nie dopuszcza innego sposobu wyłonienia podmiotu świadczącego te usługi. Ponadto art. 6f ust. 2 ustawy precyzuje przypadek, w jakim gmina może zlecić odbieranie odpadów komunalnych w trybie zamówienia z wolnej ręki. Jedynym takim przypadkiem jest rozwiązanie umowy na odbieranie odpadów komunalnych z podmiotem wyłonionym w drodze przetargu i konieczność zapewnienia świadczenia odbierania odpadów komunalnych do czasu rozstrzygnięcia następnego przetargu (który wójt, burmistrz, prezydent jest zobowiązany zorganizować niezwłocznie). Za niezorganizowanie przetargu grozi kara od 10 000 do 50 000 zł. (...) ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi *lex specialis* względem ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (...). Na podstawie powyższego oraz na podstawie art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należy podkreślić, że gminna jednostka organizacyjna będzie mogła odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jedynie w przypadku, gdy zostanie wyłoniona w drodze przetargu. Co oznacza, że aby przystąpić do przetargu, będzie musiała przekształcić się w spółkę prawa handlowego” (*Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 2479 w sprawie interpretacji zapisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*; dostępna na: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)).

Po drugie, art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości został sformułowany kategorięcznie, a prawodawca nie przewidział w tym zakresie żadnych wyjątków. Przyjęcie odmiennej interpretacji prowadziłoby w istocie do obejścia ustawy. Spółki z udziałem gminy są uprawnione do odbierania odpadów komunalnych, o ile zostaną wybrane w drodze określonej w art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości.

Po trzecie, inaczej niż w art. 3a ust. 1 i 2, w art. 6e oraz w art. 6d ustawy o utrzymaniu czystości nie przewidziano w ogóle możliwości samodzielnej realizacji zadania przez jednostki organizacyjne gminy. Należy ponadto zauważyć, że zgodnie z art. 6f ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości w wypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych, wójt, burmistrz lub prezydent miasta zobowiązany jest zastosować niezwłocznie art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości. Do czasu rozstrzygnięcia przetargu gmina zobowiązana jest zapewnić odbiór odpadów komunalnych w trybie zamówienia z wolnej ręki zgodnie z procedurą przewidzianą w prawie zamówień publicznych.

Po czwarte, przy interpretacji art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości nie znajduje podstaw odwołanie się do art. 3 ust. 2 pkt 1 tejże ustawy. Należy bowiem zauważyć, że przepis odnosi się do całokształtu działalności gminy przewidzianej w tej ustawie dla realizacji zadania utrzymania w niej czystości i porządku. Zakwestionowane przepisy dotyczą zaś przetargu na odbiór odpadów komunalnych. W tym sensie art. 6d

ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości są regułą ograniczającą stosowanie zasady wynikającej z art. 3 ust. 2 pkt 1 tej ustawy.

Po piąte, zawarte w art. 6g ustawy o utrzymaniu czystości odesłanie do prawa zamówień publicznych w realizacji przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości, stoi na przeszkodzie powierzeniu odbioru odpadów komunalnych samorządowym zakładom budżetowym. Wewnętrzny i administracyjnoprawny charakter stosunku łączącego zakład budżetowy i gminę wyklucza możliwość zawarcia umowy cywilnoprawnej pomiędzy zamawiającym a wykonawcą – zgodnie z definicją zamówienia publicznego przyjętą w art. 2 pkt 13 prawa zamówień publicznych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i w tym wypadku zasadą jest organizowanie „przetargów”. Za odbiór odpadów właściciele wnoszą na rzecz gminy opłatę. Natomiast właściciele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale powstają tam odpady komunalne, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę (zob. art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości). Także właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych mogą skorzystać z usług gminnej jednostki organizacyjnej lub przedsiębiorcy (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości). Ustawa o utrzymaniu czystości pozostawia zatem gminnym jednostkom organizacyjnym pole działania „bezprzetargowe”, co jednak nie wyklucza stosowania określonych wymagań względem jednostek podejmujących się takich usług.

1.2.5. Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zauważył, że odrębną od kontroli z zasadą poprawnej legislacji kwestią jest ocena sformułowanego przez wnioskodawcę zarzutu nadmiernego ograniczenia samodzielności gmin w związku z obowiązkiem organizowania przetargu i odpowiednim stosowaniem przepisów prawa zamówień publicznych. Problemem konstytucyjny sprowadza się wówczas nie tyle do pytania, czy w ogóle z zakwestionowanych przepisów daje się wyinterpretować normy prawne, ile do merytorycznej kontroli w świetle wartości, których realizację nakazują zasady konstytucyjne (zob. wyrok TK z 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71). W warunkach niniejszego postępowania, zagadnienie to zostało szczegółowo omówione w kontekście zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (zob. niżej punkt 2 tej części uzasadnienia).

1.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z zasadą poprawnej legislacji. Z przepisów tych jednoznacznie wynika, że podmiotami zobowiązanymi do ponoszenia opłaty oraz do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi są właściciele nieruchomości zamieszkanymi, jak i niezamieszkanymi, na których powstają odpady komunalne, jeżeli gmina skorzysta z kompetencji przewidzianej w art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości. Pojęcie właściciel należy zaś interpretować w świetle art. 2 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości.

Art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości, stanowiąc o właścicielu nieruchomości, odsyła do art. 6c teże ustawy, który z kolei pozwala podzielić właścicieli na tych, którzy mają prawo do nieruchomości zamieszkaney i tych, których przedmiot własności nie jest zamieszkaney. Wbrew założeniu wnioskodawcy, odesłanie to nie służy zdefiniowaniu pojęcia „właściciel nieruchomości” i nie wprowadza niejasności lub braku komunikatywności zakwestionowanego przepisu. Odsyłając w art. 6h do art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości, prawodawca rozstrzyga jedynie, że w razie skorzystania przez radę gminy z kompetencji do stanowienia aktu prawa miejscowego i objęcia odbiorem odpadów komunalnych właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale powstają tam odpady komunalne, obowiązkiem ponoszenia opłat na rzecz gminy są obciążeni również właściciele nieruchomości niezamieszkanymi.

Art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, stanowiąc o właścicielu nieruchomości, nie zawiera odesłania do art. 6c teże ustawy. Odmienne względem art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości uregulowanie zakresu podmiotowego również nie powoduje niejasności i niekomunikatywności zakwestionowanego przepisu. Zróżnicowanie właścicieli, o którym mowa w art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości, zostało uwzględnione w treści art. 6m ust. 1 teże ustawy. Przepis ten przewiduje bowiem dwa różne momenty początkowe biegu terminu złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Pierwszym, jest dzień zamieszkania na danej nieruchomości „pierwszego mieszkańca”, drugim – dzień „powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych”. Z konieczności logicznej w pierwszym wypadku, sposób obliczenia terminu jest właściwy dla właścicieli nieruchomości zamieszkanymi, w drugim wypadku – dla właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale powstają tam odpady komunalne. Należy ponadto zauważyć, że obowiązek złożenia deklaracji, o którym mowa w art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, nie ma charakteru autonomicznego i stanowi pochodną obowiązku ponoszenia opłat na rzecz gminy, na której terenie położona jest nieruchomość objęta

gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Rozumienie zakresu podmiotowego art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości nie może abstrahować całkowicie od rozumienia art. 6h i art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości. Potwierdzeniem takiej interpretacji jest systematyka wewnętrzna zakwestionowanego aktu normatywnego. Art. 6c poprzedza art. 6h oraz art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i otwiera jej rozdział 3a („Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę”).

1.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z zasadą poprawnej legislacji. Z przepisów tych jednoznacznie wynika, że w wypadku nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi, obowiązek ponoszenia opłaty oraz złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi obciąża osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu ustawy o własności lokali lub właściciele lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany.

Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, odesłanie do ustawy o własności lokali i brak odrębnej regulacji odnoszącej się do budynków wielolokalowych, do których zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1222; dalej: ustawa o spółdzielniach) nie wprowadza niejasności i niekomunikatywności zakwestionowanych przepisów. Z zasady poprawnej legislacji nie wynika wszakże bezwzględny zakaz tworzenia nowych definicji ustawowych właściwych tylko dla konkretnej regulacji, nawet jeżeli definicje te dotyczą pojęć takich jak właściciel nieruchomości. Nie odsyłając do pojęć zastanych, ugruntowanych w przepisach i dogmatyce danej gałęzi prawa, prawodawca może tworzyć autonomiczne definicje w poszczególnych aktach normatywnych, jeżeli będą one odpowiadać wymogowi jasności i komunikatywności, a ich wprowadzenie będzie racjonalnie uzasadnione specyfiką regulowanej materii. Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza jednak możliwości stwierdzenia naruszenia zasady poprawnej legislacji w wypadku nieuzasadnionego konstytucyjnie (tj. niepotrzebnego i zbędnego w świetle pozostających ze sobą w kolizji wartości konstytucyjnych) wprowadzenia w pełni autonomicznych definicji lub częściowo autonomicznych i związanego z tym „piętrowego odesłania” do innych aktów normatywnych. W rozpoznawanej sprawie sytuacja tego rodzaju nie ma jednak miejsca.

Odesłanie do ustawy o własności lokali oznacza, że nałożone na właścicieli obowiązki, o których mowa w art. 6h i art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, w zależności od stanu faktycznego i prawnego, są wykonywane: po pierwsze – przez osobę fizyczną albo prawną, której właściciele lokali w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali powierzyli zarząd nieruchomością wspólną (art. 18 ust. 1 *in principio* ustawy o własności lokali); po drugie – przez osobę fizyczną albo prawną, której właściciele lokali w umowie zawartej w formie aktu notarialnego po ustanowieniu odrębnej własności lokali powierzyli zarząd nieruchomością wspólną (art. 18 ust. 1 *in fine* ustawy o własności lokali); po trzecie – przez właścicieli samodzielnie (art. 19-20 ustawy o własności lokali). Zarząd kieruje sprawami wspólnoty i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 21 ust. 1 ustawy o własności lokali).

Z perspektywy art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości, legitymacja wymienionych podmiotów do wykonywania obowiązków właściciela nieruchomości z art. 6h i art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości aktualizuje się z wyodrębnieniem własności lokalu w budynku wielolokalowym, a użyta przez prawodawcę liczba mnoga w wyrażeniu „jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiono odrębną własność lokali” nie modyfikuje reguł przyjętych w ustawie o własności lokali. Podobnie nie ma merytorycznego znaczenia posługiwanie się przez prawodawcę pojęciem „osoby sprawującej zarząd nieruchomością” w ustawie o utrzymaniu czystości i pojęciami „zarząd” lub „zarządca” w ustawie o własności lokali. Pojęcie „osoby sprawującej zarząd” użyte w art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości nie może zostać uznane za niejasne i niekomunikatywne, gdyż jego treść i granice wyznacza zakres odesłania. Pojęcie to obejmuje zatem każdy podmiot, który sprawuje zarząd w rozumieniu ustawy o własności lokali.

Podobnie jednoznacznie i precyzyjnie można wskazać podmiot zobowiązany do ponoszenia opłaty oraz do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wypadku budynków wielolokalowych, do których zastosowanie znajdują przepisy ustawy o spółdzielniach. Art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości nie znajduje zastosowania, jeżeli w budynku wielolokalowym nie ustanowiono odrębnej własności lokalu. Sytuacja taka ma miejsce w szczególności, gdy w spółdzielczym budynku wielolokalowym lokatorzy mają spółdzielcze prawa lokatorskie do lokali mieszkalnych lub spółdzielcze własnościowe prawa do lokali. Obowiązki, o których mowa w art. 6h i art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, obciążają wówczas właściciela nieruchomości (tj. spółdzielnię mieszkaniową) zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości.

Art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości znajduje natomiast zastosowanie, jeżeli w spółdzielczym budynku wielolokalowym ustanowiono odrębną własność przynajmniej jednego lokalu. Zarząd nieruchomością wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ustawy o własności lokali, choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni (art. 27 ust. 2

zdanie pierwsze ustawy o spółdzielniach). Wówczas podmiotem zobowiązanym do wykonywania obowiązków, o których mowa w art. 6h i art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, jest spółdzielnia mieszkaniowa.

Na marginesie należy tylko zauważyć, że jeżeli została wyodrębniona własność wszystkich lokali, po wyodrębnieniu ostatniego lokalu stosuje się przepisy ustawy o własności lokali, niezależnie od pozostawiania przez właścicieli członkami spółdzielni (art. 26 ust. 1 ustawy o spółdzielniach).

1.5. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z zasadą poprawnej legislacji. Z przepisów tych jednoznacznie wynika, że podmiotami zobowiązanymi do ponoszenia opłaty oraz do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi są w pierwszej kolejności właściciele nieruchomości, przez których rozumie się także współwłaściciele, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomość w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością (zob. też wyrok TK z 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41).

W ustawie o utrzymaniu czystości prawodawca przyjął szerszą definicję właściciela niż wynika to z art. 140 i n. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: kodeks cywilny). Zarazem jednak prawodawca odwołał się do zastanych pojęć prawa administracyjnego i cywilnego w szczególności takich jak: współwłasność (art. 195 i n. kodeksu cywilnego), prawo użytkowania (art. 252 i n. kodeksu cywilnego), użytkowanie wieczyste (art. 232 i n. kodeksu cywilnego), posiadanie samoistne, jak i zależne (art. 336 kodeksu cywilnego).

Sformułowany przez wnioskodawcę II i podzielony w stanowisku Sejmu oraz Prokuratora Generalnego zarzut, że art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości są niejasne i niekomunikatywne z uwagi na lukę konstrukcyjną (tj. brak przepisu rozstrzygającego, który z podmiotów traktowanych jak „właściciel nieruchomości” jest zobowiązany do złożenia deklaracji oraz uiszczenia opłaty w stanie faktycznym, w którym na tej samej nieruchomości tytułem prawnym dysponuje właściciel oraz inny podmiot, np. użytkownik wieczysty, dzierżawca), wykracza poza hierarchiczną kontrolę zgodności norm ustawy z zasadą poprawnej legislacji. Żądanie wnioskodawcy zmierza bowiem w istocie do ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni przepisów ustawy o utrzymaniu czystości dla różnych możliwych wypadków krzyżowania się praw na nieruchomości.

Niewątpliwie prawodawca nie rozstrzygnął wprost, na którym z podmiotów wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości spoczywa obowiązek określony w art. 6h i art. 6m ust. 1 tejże ustawy w wypadku, gdy kilka podmiotów spełnia ustawowe kryterium „właściciela nieruchomości”, jak również prawodawca nie uregulował wprost ewentualnej solidarnej odpowiedzialności posiadaczy nieruchomości, na której powstają odpady, w wypadku niewypełnienia obowiązków wynikających z przepisów ustawy. Nie znaczy to jednak, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, że na podstawie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości oraz innych stosowanych analogicznie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, z uwzględnieniem treści stosunków cywilnoprawnych łączących w każdym konkretnym wypadku podmioty, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości, nie jest możliwe ustalenie osób, na których ciąży przedmiotowo istotne obowiązki ustawowe, oraz konsekwencji ich wadliwego dokonania albo niedokonania. Ustalenia tego rodzaju wykraczają jednak poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego i należą w szczególności do jednostek, organów administracji publicznej oraz właściwych sądów. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w warunkach niniejszej sprawy, problemem konstytucyjnym na tle art. 2 Konstytucji jest jasność i komunikatywność ustawowego wyznaczenia kręgu podmiotów, na których ciąży obowiązki wskazane w ustawie, a nie procedura realizacji tych obowiązków.

1.6. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny nie znalazł wystarczająco przekonujących argumentów, które podważałyby domniemanie konstytucyjności zakwestionowanej części aktu normatywnego. Art. 6d ust. 1, art. 6e, art. 6h oraz art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości są precyzyjne i komunikatywne w stopniu pozwalającym na przyjęcie ich zgodności z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

## 2. Ocena zgodności z art. 16 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego stanowiła wielokrotnie przedmiot rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (zob. orzeczenie z: 23 października 1996 r., sygn. K 1/96, OTK w 1996 r., t. II, poz. 36 oraz wyroki z: 15 grudnia 1997 r. sygn. K 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69; 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 31; 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17; 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 182; 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 47; 29 października 2009 r., sygn. K 32/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 139; zob. też w kontekście

samodzielności finansowej wyroki z: 31 maja 2005 r., sygn. K 27/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 54; 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 86; 20 marca 2007 r., sygn. K 35/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 28; 19 grudnia 2007 r., sygn. K 52/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 159; 28 lutego 2008 r., sygn. K 43/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 43). Odsyłając do wcześniejszych ustaleń, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w niniejszej sprawie podstawowe znaczenie ma ugruntowany w orzecznictwie konstytucyjnym pogląd, że zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego oraz oznacza w szczególności, że: 1) jednostki samorządu terytorialnego mają określony zakres zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców oraz zadań zleconych określonych przez ustawy; 2) jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie realizują swoje zadania, wyrażając wolę mieszkańców; 3) ingerencja organów władzy wykonawczej w realizację tych zadań powinna zostać ograniczona do procedur nadzorczych opartych na kryterium legalności; jest ona dopuszczalna tylko w wypadkach określonych w ustawach; 4) ingerencja prawodawcza w sferę samodzielności samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz poszanowania zasady zupełności regulacji ustawowych; 5) wszelka ingerencja w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego musi być zgodna z zasadą proporcjonalności; 6) prawa i interesy jednostek samorządu terytorialnego podlegają ochronie sądowej (wyrok z 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25). Względem na konieczność ochrony innych wartości i zasad konstytucyjnych może uzasadniać i legitymować dopuszczalność jej ograniczenia. Interpretując w konkretnym wypadku dokonaną przez ustawodawcę ingerencję w treść zasady samodzielności, Trybunał Konstytucyjny dokonuje wyważenia racji przemawiających za taką ingerencją, biorąc w szczególności pod uwagę, czy nie doszło w ten sposób do przekroczenia jej dopuszczalnych granic (zob. wyrok TK z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01).

2.2. W ocenie Trybunału dla rozpoznania niniejszej sprawy istotne znaczenie miały też dokonane w wyroku o sygn. K 14/11 ustalenia odnośnie do konstytucyjnego testu ograniczeń samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (wyrok z 31 stycznia 2013 r., OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7). Trybunał stwierdził wówczas bowiem, że „Norma wyprowadzona z wyrażonej w art. 15 Konstytucji zasady decentralizacji i z wyrażonej w art. 16 ust. 2 Konstytucji zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz wynikającej z art. 163 Konstytucji zasady pomocniczości w związku z art. 2 Konstytucji zakazuje takiej ingerencji ustawodawcy, która skutkowałaby niedopuszczalnym pozbawieniem jednostek samorządu terytorialnego zadań lub kompetencji bądź środków finansowych służących do realizacji tychże zadań. Ustawodawca nie może nadmiernie ingerować w sferę samodzielności samorządu terytorialnego, pozbawiając jednostki samorządu zarówno zadań, które ze względu na zasadę decentralizacji samorząd winien wykonywać, jak i środków finansowych przeznaczonych na realizację tychże zadań. (...) zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy nie może być, (...) rozumiany w ten sposób, że zawiera się w nim rygorystyczny test proporcjonalności, wymagający łącznego spełnienia wszystkich trzech zasad składowych, tj. zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności *sensu stricto*. W tym wypadku wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności sprowadza się jedynie do ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Łącząc ją z wymogiem urzeczywistnienia przez państwo zasady decentralizacji oraz wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą pomocniczości, należy wskazać na konieczność ustalenia proporcji między zadaniami wykonywanymi przez samorząd a zadaniami wykonywanymi przez państwo i w konsekwencji środkami finansowymi, którymi dysponuje państwo, i środkami, którymi dysponuje samorząd. Z (...) Konstytucji wynika adresowany do ustawodawcy nakaz podzielenia dochodów publicznych między państwo a jednostki samorządu terytorialnego w odpowiedniej proporcji do przydzielonych im zadań”.

W niniejszej sprawie należało odpowiedzieć kolejno na następujące pytania: 1) Czy utrzymanie porządku i czystości stanowi zadanie własne w rozumieniu art. 166 ust. 1 w związku z art. 16 ust. 2 zdaniem drugim Konstytucji?, 2) Czy zakwestionowana norma wprowadza ograniczenia realizacji nałożonego zadania własnego?, 3) Czy ograniczenia te są uzasadnione w świetle norm i chronionych przez nie wartości konstytucyjnych?, 4) Czy ograniczenia te nie stanowią nadmiernej (tj. nieadekwatnej) ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego?

2.3. Odnosząc się do pierwszego ze wskazanych powyżej zagadnień, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że utrzymanie porządku i czystości w gminach, w tym zagwarantowanie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub odbioru i zagospodarowania tych odpadów, zostało ukształtowane jako zadanie własne w rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, utrzymanie porządku i czystości w gminach służy zaspokajaniu potrzeb wspólnoty lokalnej. Celem gminy w tym kontekście nie jest prowadzenie działalności gospodarczej, ale ochrona środowiska, ochrona

zdrowia, a także ochrona porządku publicznego oraz zagwarantowanie ciągłości odbioru odpadów komunalnych lub zagospodarowania tych odpadów od oznaczonego kręgu beneficjentów.

Po drugie, przedmiotowo istotne zadanie odpowiada wypracowanym w orzecznictwie konstytucyjnym kryteriom „samodzielności” i „kreatywności” zadania własnego. Jak bowiem wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. U 8/00, „z istoty (...) zadania własnego wynika, iż jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego, lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu. Stąd też odpowiedniość wyposażenia samorządu w dochody przeznaczone na realizację zadań własnych na ogół nie wyraża się wprost i jedynie w konkretnych kwotach ani procentach przekazanych środków – lecz w zespole cech, które pozwalają łączyć harmonijnie samodzielność wykonywania i finansowania zadania z taką wysokością środków, płynących z przekazanego ustawowo źródła, oraz z taką formą prawną, by tej samodzielności nie zniweczyć, ani też nie uniemożliwić w ogóle wykonywania zadania (...) Z istoty zadania własnego samorządu wynika zatem to, że zakres i sposób jego finansowania winien zawsze być przedmiotem decyzji politycznej odpowiednich organów, które same decydują o sposobie jego wykonania w relacji do wykonywania innych zadań własnych” (wyrok z 28 czerwca 2001 r., sygn. U. 8/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 123). W tym kontekście należy zauważyć, że prawodawca pozostawił gminom margines uznania w określeniu zasad organizacji systemu odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów (zob. m.in. art. 4, art. 6a, art. 6b, art. 6c oraz art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości), a także sposobu jego finansowania (zob. m.in. art. 6k, art. 6l i art. 6r ustawy o utrzymaniu czystości).

Po trzecie, przedmiotowo istotne zadanie zostało określone przez prawodawcę w ustawie jako zadanie własne gminy – tak jak wymaga tego art. 166 ust. 1 Konstytucji (art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości). Ponadto gmina wykonywa je w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność – tak jak tego wymaga art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji (zob. m.in. art. 3b, art. 3c, art. 6a-6c, art. 6r, art. 6s oraz art. 9y i art. 9z ustawy o utrzymaniu czystości). W tym kontekście istotne jest również, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta wyposażony został w kompetencje kontrolne (art. 9u ustawy o utrzymaniu czystości).

Kwalifikując utrzymanie czystości i porządku w gminach jako zadanie własne w rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że nie oznacza to nieograniczonej autonomii jednostki samorządu terytorialnego w zakresie określania zasad, form i finansowania realizacji tegoż zadania. Art. 16 ust. 2 Konstytucji stanowiąc o wykonywaniu zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, wskazuje wszakże ramy ustawowe, w których może działać jednostka samorządu terytorialnego. Nie ma zatem konstytucyjnego uzasadnienia twierdzenie wnioskodawcy, że kwalifikacja zadań jako zadań własnych wymaga pozostawienia jednostkom samorządu terytorialnego nieograniczonej kompetencji w zakresie stanowienia o formach i zasadach, a także finansowaniu tych zadań.

2.4. Odnosząc się do drugiego ze wskazanych w pkt 2.1. zagadnień, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakwestionowane w niniejszym postępowaniu art. 6d i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości ograniczają organizacyjnie swobodę gminy.

W obowiązującym stanie prawnym, w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym). Formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236; dalej: ustawa o gospodarce komunalnej).

Z przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o gospodarce komunalnej wynika, że gmina wykonuje zadania własne za pośrednictwem utworzonych w tym celu jednostek organizacyjnych, w szczególności zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego (art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej) lub za pomocą innych, organizacyjnie niepowiązanych z gminą podmiotów (art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej). O wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej rozstrzygają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, „jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej” (art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej).

Art. 6d i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości stanowią regulację szczególną w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej i ograniczają jednostki samorządu terytorialnego w określaniu form i zasad realizacji zadań własnych. Uwzględniając specyfikę zadania własnego, pozostaje zatem ocenić, czy ograniczenie jest uzasadnione w świetle norm i wartości konstytucyjnych oraz czy nie jest nadmierne.

2.5. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wprowadzone mocą art. 6d i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości ograniczenie w zakresie wykonywania zadania własnego jest uzasadnione w świetle konstytucyjnych norm i wartości.

2.5.1. Przemawia za tym przede wszystkim wzgląd na ochronę społecznej gospodarki rynkowej i wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji), a także ochrona uzasadnionych konstytucyjnie – w świetle zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa – oczekiwań podmiotów prowadzących dotychczas działalność polegającą na odbiorze odpadów komunalnych (art. 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że przed wejściem w życie zmian wprowadzonych ustawą zmieniającą z 2011 r. odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych nie stanowiły sfery wyłącznej działalności gmin i realizowane były w ramach konkurencji przez podmioty prawa prywatnego. Odchodząc od modelu konkurencji na rynku, zgodnie z którym gospodarka odpadami komunalnymi realizowana była przez podmioty prawa prywatnego związane węzłem obligacyjnym z właścicielami nieruchomości, na których powstają odpady, prawodawca zdecydował się przyjąć model konkurencji o rynek, zgodnie z którym gospodarowanie odpadami komunalnymi realizowane jest w ramach zadania własnego gminy, która zobowiązana jest jednak powierzyć je podmiotom prawa prywatnego lub własnym jednostkom organizacyjnym, ale na ustawowo określonych zasadach. Jak wyjaśnił Minister Środowiska, celem obowiązujących przepisów było zapewnienie, że podmioty prywatne działające na rynku odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2011 r. będą mogły po przejściu przez gminy obowiązku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nadal starać się o zamówienia na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na konkurencyjnym rynku, który zapewnią organizowane przez gminy przetargi.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK), w raporcie z lutego 2012 r. *Konkurencja na polskim rynku usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych*, wyróżnił trzy modele rynku odbioru odpadów komunalnych (na podstawie analizy uregulowań w piętnastu wybranych krajach UE, Norwegii i USA): 1) model rynku zamkniętego, w którym gospodarka odpadami realizowana jest przez gminy w oparciu o zakłady budżetowe lub spółki komunalne, 2) model konkurencji o rynek, w którym gospodarka odpadami realizowana jest przez operatorów komunalnych i/lub prywatnych wybieranych co kilka lat w drodze konkursu lub przetargu, 3) model konkurencji na rynku, w którym gospodarka odpadami realizowana jest przez operatorów wybieranych przez właścicieli nieruchomości czyli wytwórców odpadów. Główną różnicą między modelem konkurencji o rynek a modelem konkurencji rynkowej jest to, że model konkurencji o rynek pozwala na finansowanie systemu w oparciu o podatek od śmieci, co nie jest możliwe w wypadku konkurencji na rynku, jeśli umowy są zawierane przez operatorów bezpośrednio z wytwórcami odpadów. Istotną różnicą między podatkiem a opłatą pobieraną bezpośrednio przez operatora jest to, że z punktu widzenia mieszkańca (wytwórcy odpadów) wysokość podatku nie zależy bezpośrednio od wolumenu wytworzonych odpadów, przybiera formę zbliżoną do podatku pogłównego lub podatku od nieruchomości. Bodziec do pozbywania się zwykłych odpadów komunalnych nielegalnie, szczególnie przez porzucenie lub podrzucenie, znika zupełnie. W tym sensie model konkurencji o rynek pomaga wyeliminować problem nielegalnych wysypisk.

Z raportu UOKiK wynika, że model konkurencji o rynek jest najczęściej stosowany w UE. We wszystkich krajach gminy są obciążone obowiązkiem zapewnienia czystości na swoim terenie. Gminy nie są jednak właścicielami odpadów, ale „władają” nimi tylko w tym sensie, że organizują system ich odbioru i zagospodarowania na swoim terenie (wyjątkiem są Czechy oraz Niemcy, gdzie niektóre gminy przypisują sobie własność wszystkich odpadów i nie dopuszczają konkurencji nawet na rynku odbioru surowców wtórnych). Wiele narodowych organów ochrony konkurencji wskazuje model konkurencji o rynek jako model optymalny i próbuje obecnie wspomagać lub promować ten model. Warunkiem skuteczności tego mechanizmu jest jednak wydzielenie (komercjalizacja) komunalnych operatorów oraz sprawdzony, efektywny mechanizm przetargowy (raport UOKiK z lutego 2012 r. *Konkurencja na polskim rynku usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych*, s. 57).

Model konkurencji o rynek obejmuje jedynie odpady z gospodarstw domowych, czasami również odpady biurowe. Odpady wytwarzane przez przedsiębiorców – z zakładów przemysłowych i większości zakładów usługowych – usuwane są z reguły w ramach modelu konkurencji na rynku. W obszarze konkurencji na rynku pozostaje odbiór nietypowych odpadów z gospodarstw domowych, takich jak: odpady budowlane i remontowe, odpady wielkogabarytowe, odpady niebezpieczne. Regulacja wprowadzona na mocy ustawy zmieniającej z 2011 r. wykazuje w tym zakresie podobieństwo.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakwestionowane przepisy chronią interesy przedsiębiorców obecnie działających na rynku odbioru odpadów, zapewniając inną niż dotychczas, ale jednak konkurencję. Jednocześnie nie wykluczają z tego rynku jednostek organizacyjnych gminy. Organizowanie przetargów zgodnie z prawem

zamówień publicznych oraz ograniczenie udziału gminnych jednostek organizacyjnych umożliwi zachowanie konkurencji o rynek oraz zapobiega monopolizacji odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych przez gminne zakłady. Ponadto zakwestionowane przepisy gwarantują, iż zaangażowane w prowadzenie gospodarki odpadami komunalnymi gminy, współdziałając lub konkurując z podmiotami prawa prywatnego, będą czynić to w formach i na zasadach rynkowych. Trybunał przypomina, że „działalność państwa nie może naruszać fundamentalnej dla gospodarki rynkowej zasady swobodnej konkurencji, co polega w szczególności na zakazie preferencji dla podmiotów państwowych. Łączy się to ściśle z zakazem jakiegokolwiek dyskryminacji w tym zakresie podmiotów niepaństwowych. (...) Zasada społecznej gospodarki rynkowej wymaga, aby państwo i inne instytucje publiczne w stosunkach z podmiotami z sektora prywatnego (w stosunkach zewnętrznych z punktu widzenia instytucji publicznych) działały w formach i na zasadach rynkowych. Jeżeli państwo pośrednio lub bezpośrednio uczestniczy w życiu gospodarczym w formie kooperacji z podmiotami prywatnymi i dopuszcza tę kooperację w formach właściwych dla prawa prywatnego winno przestrzegać zasad ustanowionych dla analogicznej kooperacji podmiotów prywatnych” (wyrok z 9 stycznia 2007 r., sygn. P 5/05, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 1; zob. też wyrok z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82).

2.5.2. Wprowadzone mocą art. 6d i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości ograniczenie w zakresie wykonywania zadania własnego przez gminę uzasadnione jest również konstytucyjnym nakazem ochrony środowiska.

W wyroku o sygn. K 22/97, Trybunał Konstytucyjny podniósł, że postęp cywilizacyjny oraz konieczność ochrony środowiska naturalnego przed degradacją i dewastacją jest powszechnym obowiązkiem konstytucyjnym, i wskazał na istnienie istotnego interesu społecznego w ustanowieniu regulacji służących utrzymywaniu czystości w gminach. „Zapewnienie ochrony środowiska” jest celem państwowości polskiej ujętym w art. 5 Konstytucji. Jest to jedyny przepis konstytucyjny w rozdziale I Konstytucji, który odnosi się do środowiska, przez co nadaje mu rangę ustrojową. Jako zasada ustrojowa stanowi wymóg działania bardziej kompleksowego niż zawarta w art. 74 Konstytucji dyrektywa polityki państwa zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Art. 5 Konstytucji należy traktować jako źródło obowiązków władz publicznych w zakresie ochrony środowiska, zaś pozostałe przepisy z tej dziedziny – umieszczone w rozdziale II Konstytucji – odnoszą się zarówno do władz publicznych (art. 74 Konstytucji), jak i podmiotów innych niż władze publiczne (art. 86 Konstytucji).

W wyroku o sygn. K 23/05 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ochrona środowiska jest jedną z podstawowych wartości chronionych przez ustawę zasadniczą (wyrok z 6 czerwca 2006 r., OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62). W pewnych wypadkach ochrona środowiska może uzasadniać ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych. Władze publiczne mają obowiązek ochrony środowiska i prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji). Pojęcie „bezpieczeństwo ekologiczne” należy rozumieć jako uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka. Ochrona środowiska jest jednym z elementów „bezpieczeństwa ekologicznego”, ale zadania władz publicznych są szersze – obejmują też działania poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój. Podstawową metodą uzyskania tego celu jest – nakazane przez art. 5 Konstytucji – kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju, co nawiązuje do ustaleń międzynarodowych, w szczególności konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r. (por. J. Boć, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 24 i n.). W ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że typowe zadania samorządowe to zadania lokalne, wykonywane w imieniu społeczności danego terenu, zadania ochronne natomiast to zadania realizowane przede wszystkim w interesie całego społeczeństwa. Wszystkie działania podejmowane przez władze samorządowe powinny zapobiegać kształtowaniu niekorzystnych, z punktu widzenia interesu ogólnonarodowego, lokalnych kwestii w zakresie ekologii. Dlatego należy mieć świadomość, że zdecydowana większość zadań w dziedzinie ochrony środowiska nie będzie miała charakteru lokalnego, mimo że wykonawcą tych zadań będzie samorząd terytorialny. Realizowane będą one głównie w interesie publicznym – ogólnopaństwowym, a dopiero później w interesie publicznym – lokalnym. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wkroczenie prawodawcy w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań własnych uzasadnia ponadlokalny charakter gospodarki odpadami, usprawiedliwiający wprowadzenie wymogów, które pozwolą na najbardziej efektywną realizację założeń ustawy oraz ochronę środowiska.



2.6. Odnosząc się do zagadnienia adekwatności ograniczeń wprowadzonych mocą art. 6d i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawodawca nie dopuścił się nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, art. 6d i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości nie pozbawiają gmin możliwości realizacji zadania własnego. Prawodawca nie wyłączył wszakże odbioru i zagospodarowania odpadów z zakresu zadań własnych gminy polegających na utrzymaniu czystości i porządku. Odesłanie do prawa zamówień publicznych i związane z tym wyłączenie działalności gminnych zakładów budżetowych, a także ograniczenie uczestnictwa spółek z udziałem gminy jedynie do wypadków, w których są one wybrane w drodze przetargu, nie przekreśla lokalnego charakteru, samodzielności i kreatywności jako konstytucyjnych cech zadania własnego gminy, jak również nie podważa odpowiedzialności gminy za jego realizację. Zarazem zakwestionowane przepisy nie stanowią takiego rodzaju kumulacji ograniczeń, która choć formalnie nie przekreśla cech konstytucyjnych zadania własnego, to w praktyce prowadzi do uniemożliwienia wykonywania tego zadania przez gminę.

Po drugie, wprowadzając obowiązek zorganizowania przetargu, prawodawca nie pozbawia całkowicie gminy możliwości zaangażowania się w realizację przedmiotowo istotnego zadania. Art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości dopuszcza wszakże udział spółek z udziałem gminy w organizowanych przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast przetargach.

Po trzecie, art. 6d i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości nie przekreślają możliwości istnienia i tworzenia nowych gminnych jednostek organizacyjnych w celu wykonywania innych, przewidzianych w ustawie czynności w celu realizacji zadania własnego, jakim jest utrzymanie czystości i porządku (np. administrowanie i organizacja nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, prowadzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, świadczenie dodatkowych usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych, które nie są objęte opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi). Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy (wniosek II, s. 6), zakwestionowane przepisy nie wymagają likwidacji gminnych zakładów budżetowych, które mogą na zasadach ogólnych wykonywać zadania gminy, o których mowa w ustawie o utrzymaniu czystości.

Po czwarte, wymóg zorganizowania przetargu oraz związane z tym ograniczenia dla gminnych jednostek organizacyjnych dotyczą bezpośrednio odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6d i art. 6e w związku z art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości). Odbiór odpadów komunalnych pochodzących z nieruchomości niezamieszkałych oraz zagospodarowanie tych odpadów, o ile rada gminy nie skorzysta z kompetencji przewidzianej w art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, może odbywać się na innych zasadach.

Po piąte, wprowadzając obowiązek zorganizowania przetargu oraz związane z tym ograniczenia dla gminnych jednostek organizacyjnych, prawodawca rozróżnił dwa rodzaje zamówienia podlegającego obowiązkowi przetargowemu, a mianowicie: odbieranie odpadów komunalnych oraz odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd wyrażony w piśmie Sejmu, że rozróżnienie to nie ma charakteru przypadkowego i pozwala wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta uwzględniać różne okoliczności faktyczne, jakie mogą powstać w związku ze stosowaniem innych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości (np. art. 3a tejże ustawy).

2.7. Podsumowując: art. 6d i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości, choć ograniczają swobodę jednostek samorządu terytorialnego wykonywania zadania własnego w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości, to jednak przepisy te są uzasadnione w świetle konstytucyjnych norm i wartości oraz nie stanowią nadmiernej ingerencji prawodawczej. Art. 6d i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 16 ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

### 3. Ocena zgodności z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

3.1. Odnosząc się do oceny art. 6k i art. 6l ust. 1 w związku z art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji, należało kolejno udzielić odpowiedzi na pytania: a) Czy opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma charakter daniny publicznej?, b) Czy opłata ta ma charakter podatkowy i czy stanowi rodzaj opłaty lokalnej?, c) Czy wszystkie konieczne z perspektywy konstytucyjnej elementy stosunku daninowego zostały uregulowane w ustawie oraz czy do regulacji w formie aktu prawa miejscowego przekazano ustalenie wysokości daniny publicznej?

3.2. Interpretacja pojęcia „danina publiczna”, o którym mowa w art. 217 Konstytucji, a w szczególności kryteria identyfikacji i rozróżnienia opłaty i podatku jako różnych danin publicznoprawnych, były przedmiotem wielokrotnych rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (zob. m.in. wyrok z 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 59 i omówione tam orzecznictwo; zob. też wyroki TK z: 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56; 4 listopada 2009 r., sygn. Kp 1/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 145; 26 października 2010 r., sygn. K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80). W warunkach niniejszej sprawy Trybunał Konstytucyjny uznał jedynie za celowe przypomnienie poglądu sformułowanego w wyroku o sygn. P 9/09, że daniną jest: przymusowe, bezzwrotne, powszechne świadczenie pieniężne o charakterze publicznoprawnym, stanowiące dochód państwa lub innego podmiotu publicznego, nakładane jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny w celu zapewnienia utrzymania państwa (choć mogą mu towarzyszyć także inne cele, np. stymulacyjne, prewencyjne), które służy wypełnianiu zadań (funkcji) publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw.

3.3 Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma charakter daniny publicznej, a przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi została nałożona ustawą i ma charakter powszechnego, jednostronnie ustalanego świadczenia pieniężnego, od którego wniesienia uzależnione jest dopiero świadczenie innego podmiotu. Polega ono w szczególności na odbiorze odpadów komunalnych. Zgodnie z art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości, rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Nie ma przy tym znaczenia, że świadczenie to nie zawsze jest wykonywane bezpośrednio przez podmiot władzy publicznej (zob. uwagi odnoszące się do art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości). W kontekście niniejszej sprawy istotne jest bowiem, że odbiór odpadów komunalnych realizowany jest w następstwie finalizacji zamówienia publicznego zgodnie z art. 6d ustawy o utrzymaniu czystości, a organizacja systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych stanowi zadanie własne gminy, które ta wykonywa we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Po drugie, opłata, do której odnoszą się zakwestionowane przepisy, jest świadczeniem pieniężnym o charakterze przymusowym. Obowiązek zapłaty spoczywa na wszystkich właścicielach nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6h w związku z art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu w czystości). Obowiązek ten z mocy ustawy obejmuje również właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale powstają tam odpady, o ile rada gminy postanowi o odbieraniu odpadów komunalnych z tych nieruchomości (art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości). Podmioty zobowiązane do uiszczenia opłaty nie mają swobody kształtowania treści stosunku prawnego, w szczególności wysokości opłaty, ewentualnego jej obniżenia lub odstąpienia od niej oraz terminu zapłaty. Elementy te określa bowiem ustawa oraz akt prawa miejscowego w zakresie wskazanym w ustawie (art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości).

Po trzecie, opłata, do której odnoszą się zakwestionowane przepisy, należy do dochodów publicznych i jest przeznaczona na realizację celów publicznych. Stanowi bowiem dochód gminy, z którego pokrywa się funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a mianowicie: odbieranie, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, tworzenie i utrzymanie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz obsługę administracyjną tego systemu (art. 6r ust. 1 w związku z ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości). W tym kontekście należy zauważyć, że w świetle najnowszego orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego, pobierając opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, gmina działa jako podmiot prawa publicznego i nie podlega opodatkowaniu VAT. W wyroku o sygn. akt I SA/Rz 968/12, WSA stwierdził, że „opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy, który przeznaczony jest na działania wykonywane w interesie publicznych (...) gmina występuje z pozycji nadrzędnej w stosunku do innych podmiotów uczestniczących w tej czynności (właścicieli nieruchomości). Uprawnienie do pobierania opłat następuje nie na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej pomiędzy gminą i właścicielem nieruchomości lecz wynika wyłącznie z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz odpowiednich unormowaniach zawartych w uchwałach rady gminy (przepisów prawa miejscowego). (...) pobieranie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest czynnością mieszczącą się w sferze publicznoprawnej, w wykonywaniu której, gmina występuje w roli organu władzy publicznej. Dlatego też (...) gmina nie jest podatnikiem VAT, zatem w stawce opłaty

za gospodarowanie odpadów komunalnych nie uwzględnia się kwoty podatku VAT” (wyrok WSA w Rzeszowie z 13 listopada 2012 r.).

Po czwarte, opłata, do której odnoszą się zakwestionowane przepisy, jest należnością podlegającą egzekucji administracyjnej. Zgodnie z art. 6qą ustawy o utrzymaniu czystości wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że opłata ustanowiona w art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości, do której odnoszą się art. 6k i art. 6l w związku z art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości, jest daniną publiczną w konstytucyjnym rozumieniu.

3.4. Przedstawiona powyżej charakterystyka opłaty przemawia zarazem za uznaniem jej za daninę, która nie ma charakteru podatkowego. Jest ona bowiem świadczeniem pieniężnym, przymusowym, bezzwrotnym, jednostronnym, publicznoprawnym, ale odpłatnym i mającym realizować różne cele wynikające z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości. W tym kontekście Trybunał przypomina pogląd sformułowany w wyroku o sygn. K 10/09, że „zadaniem opłat publicznych w systemie dochodów publicznych nie jest wyłącznie zasilanie tego systemu. Uzasadnienia ich występowania szukać należy również w pochodnych funkcjach opłat publicznych (np. prohibicyjnej, prewencyjnej, represyjnej, kompensacyjno-odszkodowawczej). Rola i znaczenie tych funkcji nie są równorzędne, zależą od takich czynników, jak dostosowanie rodzaju i wysokości opłaty publicznej do jej przedmiotu i zamierzonego kierunku oraz natężenia oddziaływania, konstrukcja prawna opłaty publicznej, odczuwalność materialna i pozamaterialna jej ciężaru finansowego (...) opłaty publiczne pobierane są zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa (samorządu terytorialnego). Jeżeli opłata pobierana jest w wysokości usługi – może zawierać pewne cechy ceny, jeżeli zaś jest świadczeniem pobieranym w wysokości znacznie wyższej niż wartość faktycznie świadczonej usługi – nabywa cechy podatku”.

3.5. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że opłata ustanowiona w art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości, do której odnoszą się art. 6k i art. 6l ust. 1 w związku z art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości, ma charakter lokalny, gdyż w całości stanowi dochód gminy (art. 6r ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości) i nakładana jest w celu zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności (art. 6h w związku z art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości).

3.6. Art. 217 Konstytucji stanowił przedmiot wielokrotnych rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (zob. m.in. wyroki TK z: 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09; 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02; 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13; 16 czerwca 1998 r., sygn. U 9/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 51; 1 września 1998 r., sygn. U 1/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 63; 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 4; 8 grudnia 2009 r., sygn. K 7/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 166). Nie ma zatem potrzeby szczegółowego omawiania konstytucyjnej reguły wyłączności ustawy w regulacji elementów stosunku daninowego.

Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe przypomnienie, że „wyliczenie (...) zawarte [w art. 217 Konstytucji] należy rozumieć jako nakaz uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, do których zaliczają się m.in.: określenie podmiotu oraz przedmiotu opodatkowania, stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku. Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, iż wyliczenie zawarte w art. 217 Konstytucji nie ma charakteru wyczerpującego, co oznacza, że wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie, zaś do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny” (cyt. wyrok o sygn. P 7/00).

3.7. Art. 168 Konstytucji był kilkakrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. cyt. wyroki o sygn. K 21/01, sygn. P 6/02, sygn. SK 19/06). Kompetencja ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie stanowi istotny element samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz przejaw realizacji zasady decentralizacji władzy publicznej (wyrok z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147). W wyroku o sygn. K 14/11, odnosząc się do oceny przepisów regulujących coroczne wpłaty do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i powiatów, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Kompetencja jednostek samorządowych reglamentowana jest więc przez ustawodawcę, wskazującego rodzaje podatków i opłat zaliczonych do kategorii podatków i opłat lokalnych, co do których dopuszczalne jest określanie ich wysokości przez jednostki samorządu terytorialnego (...). Zasada władztwa podatkowego (...) oznacza realizację standardu (...), w myśl którego

przyznanie samorządom dochodów podatkowych jest konsekwencją rozdzielenia realizacji zadań publicznych pomiędzy państwo i samorząd terytorialny oraz decentralizacji uprawnień do dysponowania środkami publicznymi przez szczeble samorządowe. Oznacza to także przekazanie samorządom części władztwa podatkowego wykonywanego poprzednio wyłącznie przez organy rządowe. Pojęcie władztwa podatkowego oznacza prawnie określony zakres uprawnień do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach podatkowych. Rozstrzygnięcia te mogą dotyczyć konstrukcji poszczególnych elementów składowych podatku (takich jak zakres przedmiotowy, podstawa opodatkowania, stawki, ulgi i zwolnienia, terminy i sposób płatności) bądź też ukształtowania treści stosunku zobowiązaniowego (zobowiązania podatkowego). Władztwo podatkowe w tym ostatnim przypadku może dotyczyć administrowania podatkiem, a więc wydawania indywidualnych rozstrzygnięć dotyczących umorzenia, odroczenia, rozłożenia na raty, poboru podatków oraz ich egzekucji. (...) Art. 168 Konstytucji przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego w Polsce prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawowo” (cyt. wyrok o sygn. K 14/11).

Porządkując i rozwijając dotychczasowe orzecznictwo, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 168 Konstytucji zawiera dwie normy. Pierwsza upoważnia jednostkę samorządu terytorialnego do określonej czynności konwencjonalnej w zakresie określonym w ustawie (tj. ustanowienia wysokości podatków i opłat lokalnych). Druga z norm upoważnia prawodawcę do określenia wymogów, których spełnienie jest niezbędne dla zgodnego z Konstytucją dokonania wspomnianej czynności konwencjonalnej jednostki samorządu terytorialnego. Art. 168 Konstytucji nie rozstrzyga jednak w sposób wyczerpujący o organie upoważnionym do dokonania tejże czynności oraz nie wyczerpuje kwestii wymogów związanych z samą czynnością, ani też wymogów związanych z wytworem czynności konwencjonalnej. Nie znaczy to jednak, że normy konstytucyjne pozostawiają prawodawcy swobodę regulacyjną w tym zakresie. Należy bowiem uwzględnić co następuje:

Po pierwsze, wykładnia art. 168 Konstytucji wymaga uwzględnienia art. 169 ust. 1 i ust. 2 zdania pierwszego Konstytucji. Prawodawca nie może w sposób dowolny wyznaczyć organu rozstrzygającego o wysokości podatków i opłat lokalnych. Normy konstytucyjne przewidują bowiem, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje kompetencje przez organy stanowiące i wykonawcze, przy czym jedynie organom stanowiącym Konstytucja gwarantuje demokratyczną legitymację i wybór w wyborach powszechnych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Wychodząc z założenia o nierozzerwalnym związku między wspólnotą samorządową a jednostką samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 1 Konstytucji), podkreślając jej służebną rolę względem potrzeb tejże wspólnoty (art. 166 ust. 1 Konstytucji) oraz uwzględniając doniosłość ustalenia wysokości podatku lub opłaty lokalnej dla członków tej wspólnoty, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że konstytucyjnie uzasadnione jest powierzenie kompetencji, o której mowa w art. 168 Konstytucji, organom jednostki samorządu terytorialnego o demokratycznej legitymacji.

Po drugie, realizacja norm zawartych w art. 168 Konstytucji nie może abstrahować od konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa. Uprawniony z mocy normy konstytucyjnej do odstępstwa od ustawowego nakazu regulacji wszystkich elementów stosunku daninowego (art. 217 Konstytucji), powierzając jednostce samorządu terytorialnego prawo do określenia wysokości podatków i opłat lokalnych, prawodawca nie może tego uczynić w innej formie niż ustawa nakazująca wydanie aktu prawa miejscowego. Wychodząc z założenia o istotnym wpływie podatków lub opłat na sytuację prawnopodmiotową członka wspólnoty samorządowej, uwzględniając powszechny obowiązek ich ponoszenia na zasadach równości i sprawiedliwości (art. 84 w związku z art. 32 i art. 2 Konstytucji) oraz ich lokalny charakter, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że konstytucyjnie dozwoloną formą realizacji uprawnienia jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 168 Konstytucji, jest akt prawa miejscowego. Jest to bowiem rodzaj aktu stanowiącego element konstytucyjnego katalogu źródeł prawa, któremu przysługuje moc powszechnie obowiązująca na obszarze działania organu, który go ustanowił (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Akt ten wymaga należytego ogłoszenia w prawem przewidzianym dzienniku urzędowym (art. 88 ust. 1 Konstytucji).

Po trzecie, realizacja norm zawartych w art. 168 Konstytucji nie może również abstrahować od treści art. 94 Konstytucji. Wydana w celu operacjonalizacji pierwszego z tych przepisów ustawa musi zawierać stosowne upoważnienia, a co za tym idzie wytyczne sformułowane w sposób zgodny z konstytucyjnymi wymaganiami. Jak zostało to bowiem wcześniej wyjaśnione, art. 168 Konstytucji, uprawniając jednostkę samorządu terytorialnego do ustalenia wysokości podatków lub opłat lokalnych, ani nie wyłącza generalnej kompetencji prawodawczej Sejmu w zakresie stanowienia podatków i opłat, w tym o charakterze lokalnym, ani nie określa precyzyjnie wszystkich wymogów czynności konwencjonalnej jednostki samorządu terytorialnego. W tym kontekście istotne jest jednak, że upoważnienie, o którym mowa w art. 94 Konstytucji nie jest tożsame z upoważnieniem, o którym mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Konstytucja inaczej ujmuje bowiem obowiązki prawodawcze w odniesieniu do upoważnienia do wydania rozporządzenia, nakazując sformułowanie „szczegółowego upoważnienia”, inaczej w odniesieniu do upoważnienia do wydania aktu miejscowego, nakazując, aby był on wydany „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Z ustrojowego punktu widzenia, inna jest też relacja między

organem władzy ustawodawczej a organem władzy wykonawczej wydającym rozporządzenie, inna zaś między organem władzy ustawodawczej a organem jednostki samorządu terytorialnego, która korzysta z zasady samodzielności. Upoważnienie wynikające z art. 94 Konstytucji nie musi odpowiadać wszystkim rygorom przewidzianym dla upoważnienia wynikającego z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji bogate ustalenia Trybunału Konstytucyjnego poczynione na gruncie drugiego z tych przepisów mają jedynie odpowiednie zastosowanie do oceny upoważnień do wydania aktu prawa miejscowego.

Po czwarte, konstytucyjny nakaz stanowienia o wysokości podatków i opłat lokalnych w formie aktu prawa miejscowego implikuje wymóg poddania takiego aktu kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sądów administracyjnych (art. 184 Konstytucji). Pełni ona doniosłą rolę gwarancyjną z perspektywy członków wspólnoty samorządowej.

Po piąte, konstytucyjny nakaz stanowienia o wysokości podatków i opłat lokalnych w formie aktu prawa miejscowego oraz finansowy wymiar tego rodzaju działalności prawodawczej jednostki samorządu terytorialnego implikują wymóg poddania ich nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych (art. 171 ust. 2 Konstytucji).

Po szóste, wykładnia art. 168 w związku z art. 94 Konstytucji wymaga uwzględnienia wewnętrznego zróżnicowania art. 217 Konstytucji. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się bowiem, że art. 217 Konstytucji pozwala prawodawcy na zróżnicowania szczegółowości regulacji ustawowej w zależności od jej przedmiotu i wydanie upoważnienia do uregulowania pewnych kwestii z szeroko rozumianego prawa daninowego w akcie o charakterze wykonawczym. Wymóg ustawowej regulacji dotyczy bowiem nakładania podatków, określania podmiotów i przedmiotów opodatkowania oraz stawek podatkowych. Nie jest natomiast konstytucyjnie wymagana pełna ustawowa regulacja przyznawania ulg i umorzeń. Art. 217 Konstytucji *in fine* przewiduje bowiem bezwzględny nakaz ustawowej regulacji jedynie w odniesieniu do zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz wyznaczenia kręgu podmiotowego zwolnionych od podatków (por. wyroki z: 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; 3 kwietnia 2001 r., sygn. K 32/99, OTK ZU nr 3/2001, poz. 53; 2 lipca 2003 r., sygn. P 27/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 59). Uwzględniając w tym kontekście brzmienie art. 168 Konstytucji oraz treść art. 94 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawodawca może na podstawie i w granicach ustawowego upoważnienia powierzyć organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego operacjonalizację zawartych w ustawie zasad przyznawania ulg i umorzeń w podatkach lub opłatach lokalnych, o ile *in casu* nie narusza to szczegółowych rozwiązań konstytucyjnych.

Podsumowując: Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawa o której mowa w art. 168 Konstytucji, musi, co najmniej: a) upoważniać organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego o demokratycznej legitymacji; b) upoważniać do stanowienia o wysokości podatków i opłat jedynie w formie aktu prawa miejscowego, który podlega należytemu ogłoszeniu oraz kontroli regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych; c) zawierać odpowiednie wytyczne dla organu jednostki samorządu terytorialnego; d) regulować materię zastrzeżoną przez art. 217 Konstytucji dla ustawy. Ustawa dotycząca podatków lub opłat lokalnych może udzielać upoważnienia do stanowienia przez jednostki samorządu terytorialnego aktów ją operacjonalizujących w zakresie w jakim dopuszcza to art. 217 Konstytucji.

3.8. Mając na uwadze powyższe ustalenia, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ocena zgodności art. 6k i art. 6l ust. 1 w związku z art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji, wymaga udzielenia odpowiedzi, czy zakwestionowane przepisy ustawy o utrzymaniu czystości: a) zawierają normę upoważniającą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wydania aktu prawa miejscowego oraz wytyczne co do jego treści (zob. niżej punkt 3.8.1.); b) regulują istotne elementy konstrukcji lokalnej daniny publicznej, upoważniając organ jednostki samorządu terytorialnego do określenia jedynie stawek daniny publicznej (zob. niżej punkt 3.8.2.); c) upoważniają do określenia innych spraw związanych z wprowadzeniem daniny publicznej, ale tylko w zakresie nieprzesądającym o istotnych elementach konstrukcji tejże daniny (zob. niżej punkt 3.8.3.).

3.8.1. Odnosząc się do pierwszego ze sformułowanych powyżej pytań, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakwestionowane przepisy upoważniają organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego o demokratycznej legitymacji (radę gminy) do wydania aktu prawa miejscowego w rozumieniu konstytucyjnym. Akt ten ma moc powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organu stanowiącego i musi być należycie ogłoszony w właściwym publikatorze oraz podlega kognicji sądów administracyjnych. Podlega on ponadto kontroli regionalnych izb obrachunkowych (zob. art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 – zob. też wyrok WSA w Gdańsku z 27 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Gd 85/13 oraz wyrok WSA w Lublinie z 28 grudnia 2012 r., sygn. akt I SA/Lu 932/12). Za nieuzasadnioną należy uznać zarzut wnioskodawców, że zobowiązani do uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami

komunalnymi pozostają w niepewności co do prawa, skoro warunkiem wejścia w życie uchwał rady gminy jest nadanie im właściwej aktom prawa miejscowego formy oraz zgodna z prawem publikacja.

Zakwestionowane przepisy pozwalają wyznaczyć przedmiot aktu prawa miejscowego, a mianowicie: a) wybór metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi; b) ustalenie stawki tejże opłaty; c) ustalenie stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności; d) tryb uiszczania opłaty. Ponadto przepisy te przewidują możliwość uregulowania przez radę gminy: a) zróżnicowania stawek w zależności od tego, czy odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny; b) zwolnień przedmiotowych; c) poboru opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa; d) zróżnicowania stawek opłat w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy.

Zakwestionowane przepisy zawierają adresowane do rady gminy wytyczne w zakresie: a) metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6k ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6j ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości); b) stawek przedmiotowo istotnej opłaty (art. 6k ust. 2 w związku z art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości) oraz c) zróżnicowania stawek tejże opłaty (art. 6k ust. 3 oraz art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości).

Należy jednak zauważyć, że prawodawca, upoważniając do uregulowania w formie aktu prawa miejscowego zwolnień przedmiotowych, ani w przepisie upoważniającym, ani w innym przepisie ustawy nie określił zasad, na jakich te zwolnienia mają być wprowadzone przez radę gminy. Zawarte w art. 6k ust. 4 *in principio* ustawy o utrzymaniu czystości odesłanie do art. 6j ust. 1 i 2 tejże ustawy nie pozwala na precyzyjną rekonstrukcję tychże zasad. Radom gmin pozostawiono tym samym – niedopuszczalną w świetle art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji – pełną swobodę określania nie tylko podmiotów zwolnionych, ale też przedmiotu zwolnienia i jego zakresu. Trybunał Konstytucyjny przypomina znajdujący odpowiednie zastosowanie w niniejszej sprawie pogląd sformułowany w wyroku o sygn. U 1/98, że „ustawa może upoważnić organy wykonawcze m.in. do szczegółowego określania ulg i umorzeń oraz podmiotów zwolnionych od podatków, pod warunkiem, że ustawa określa ogólne zasady w tym zakresie i udziela wystarczająco precyzyjnych wskazań co do sposobu ich uregulowania w akcie wykonawczym” (wyrok z 1 września 1998 r., sygn. U 1/98).

Podsumowując: Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 6k ust. 3 i art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji. Art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości w zakresie, w jakim upoważnia radę gminy do wprowadzenia zwolnienia przedmiotowego od opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest niezgodny z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

3.8.2. Odnosząc się do kwestii ustawowego uregulowania istotnych elementów konstrukcji lokalnej daniny publicznej, należy zauważyć, że prawodawca określił: podmiot, przedmiot oraz okres, za który należna jest danina publiczna (zob. art. 6c, art. 6h oraz art. 6i ustawy o utrzymaniu czystości). W wypadku nieruchomości zamieszkałych opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi należna jest za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec, w wypadku nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady, opłata należna jest za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne (art. 6i ustawy o utrzymaniu czystości).

Odsyłając do przepisów ordynacji podatkowej oraz upoważniając radę gminy do ustanowienia wzoru deklaracji o wysokości opłaty, warunków i trybu jej składania, jak również wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji (art. 6q oraz art. 6m i art. 6n ustawy o czystości) prawodawca określił również zasady i tryb postępowania w sprawach związanych z wnoszeniem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W art. 6o ustawy o utrzymaniu czystości przewidziano zaś wprost formę decyzji administracyjnej jako aktu wójta, burmistrza lub prezydenta w wypadku niezłożenia deklaracji.

Upoważniając radę gminy do wydania aktu na podstawie i w celu wykonania ustawy o utrzymaniu czystości, w zakresie operacjonalizacji zasady odpłatności odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, prawodawca nie określił kwotowo wysokości opłat, nie wskazał też minimalnych i maksymalnych stawek. Obowiązujące przepisy ustawy nie pozwalają ponadto na wyprowadzenie szczegółowego algorytmu ustalania wysokości opłaty. W odniesieniu do nieruchomości zamieszkałych, opłata stanowi bowiem iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość lub ilości zużytej wody z danej nieruchomości lub powierzchni lokalu mieszkalnego oraz stawki finansowej określonej przez radę gminy (art. 6j ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości; zob. też modyfikacje wynikające z art. 6j ust. 3-5 ustawy o utrzymaniu czystości). Niewątpliwie stawka opłaty nie może być ustalona arbitralnie przez radę gminy, gdyż jest ona zobowiązana uwzględnić różne zmienne (tj. liczbę mieszkańców zamieszkujących gminę, ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych, koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz ciągły lub sezonowy charakter odpadów komunalnych powstających w gminie – art. 6k ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości). Zmienne te nie

mają jednak charakteru normatywnego oraz stałego, w szczególności nie zostały uzależnione od publikowanych oficjalnie przez odpowiednie organy władzy publicznej danych, a ich ustalenie i dobór powierza się temu samemu organowi, który ustala wysokość opłaty. Zakwestionowane przepisy pozostawiają jednostki w niepewności granic, w jakich kompetencja organu gminy może być realizowana.

W tym zaś kontekście należy zauważyć ustabilizowaną tendencję legislacyjną w zakresie regulacji wysokości opłat i podatków lokalnych. Realizując art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji, prawodawca określa zazwyczaj w ustawie maksymalną kwotę lokalnego podatku lub opłaty i formułuje zarazem odpowiednie upoważnienie dla właściwego organu do każdorazowego określania i modyfikowania ustawowej kwoty maksymalnej w relacji do różnych czynników faktycznych (zob. przepisy o podatkach i opłatach lokalnych). Ponadto w zależności od przedmiotu regulacji oraz stopnia jej ingerencji w prawa jednostki prawodawca różnicuje zazwyczaj zakres przedmiotowy gminnej regulacji. Wysokość podatków i opłat może być ustalana na podstawie ustawowych kwot, widełek lub algorytmów odsyłających do zdarzeń prawnie relewantnych i danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że normy konstytucyjne nie wymagają w każdym wypadku kwotowego określenia opłaty w ustawie. Należy bowiem uwzględnić rozróżnienie między daninami publicznymi o charakterze podatkowym i niepodatkowym. Ma ono istotne znaczenie dla określenia standardów prawodawczych badanej regulacji. Trybunał Konstytucyjny przyjmował w swoim orzecznictwie, że – w odniesieniu do opłat o charakterze niepodatkowym – przekazaniu do uregulowania w drodze rozporządzenia może podlegać szerszy zakres spraw niż w wypadku podatków. W wyrokach o sygn. U 4/98 oraz K 10/09 Trybunał Konstytucyjny uznał, że określenie w rozporządzeniu stawki opłaty jest dopuszczalne, pod warunkiem wskazania w ustawie minimalnych i maksymalnych stawek oraz dostatecznych kryteriów, pozwalających na ustalenie konkretnej stawki. Przepisy ustawy, w tym niekoniecznie przepis upoważniający do wydania aktu wykonującego ustawę, mogą zawierać widełki wyznaczające przynajmniej maksymalną granicę wysokości opłaty (zob. wyrok z 25 czerwca 2013 r., sygn. K 30/12, niepubl.).

Podsumowując: Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 6k ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości, w zakresie, w jakim nie przewiduje maksymalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji.

3.8.3. Odnosząc się do kwestii określenia innych spraw związanych z wprowadzeniem daniny publicznej w zakresie nieprzesadzającym o istotnych elementach konstrukcji tejże daniny, należy zauważyć, że art. 6k ust. 4 *in fine* ustawy o utrzymaniu czystości przewiduje, iż rady gmin mogą ustanowić „dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat”. Podkreślając blankietowość takiego upoważnienia, Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, że prawodawca odsyła w nim do art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, który stanowi o podmiotach zobowiązanych do uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6c ust. 1 w związku z art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości). Łączna interpretacja art. 6k ust. 4 *in fine* z art. 6c ust. 1 i art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości prowadzi zatem do wniosku, że rada gminy uzyskała nie tylko kompetencję do ustalenia wysokości opłaty na zasadach określonych w ustawie, ale także kompetencję do swobodnej modyfikacji tychże zasad przez stosowanie dopłat, które prawodawca pozostawił w wyłącznej gestii jednostki samorządu terytorialnego.

Prawodawca upoważnił też radę gminy do uregulowania w formie aktu prawa miejscowego terminu i częstotliwości uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nakazując uwzględnienie warunków miejscowych (art. 6l ust. 1 *in principio* ustawy o utrzymaniu czystości). Upoważnienie to nie wpływa jednak na konstrukcję samego obowiązku daninowego, a przepisy ustawy o utrzymaniu czystości umożliwiają dostosowanie technicznych aspektów realizacji obowiązku uiszczenia opłaty do warunków lokalnych. Wybór prawodawcy jest ponadto uzasadniony charakterem daniny, której celem nie jest zasilanie systemu finansów publicznych, ale umożliwienie sfinansowania przez gminę systemu gospodarowania odpadami (art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości). W tym kontekście istotne jest zaś, że decyzja o ustaleniu terminu i częstotliwości opłat będzie uzależniona w szczególności: a) od wyniku negocjacji gminy z odbiorcami odpadów i częstotliwości realizacji przez nich powierzonego zadania; b) rozstrzygnięć, o których mowa w art. 6 i art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości; c) rozstrzygnięć w sprawie infrastruktury gospodarowania odpadami na danym terenie. W warunkach niniejszej sprawy nie ma zatem podstaw do odpowiedniego stosowania poglądów wyrażonych w wyroku o sygn. P 44/09, w których Trybunał orzekł o niekonstytucyjności przepisów dotyczących opłat z uwagi na sposób uregulowania terminu i częstotliwości ich wnoszenia (wyrok z 10 września 2010 r., OTK ZU nr 7/A/2010, poz. 68).

Podsumowując: Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości, w zakresie, w jakim upoważnia radę gminy do ustanowienia dopłat dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c

ust. 1 tejże ustawy, jest niezgodny z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji. Art. 6l ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości jest zgodny z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

4. Zastosowanie art. 190 ust. 3 zdania pierwszego *in fine* Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny określił inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego (art. 190 ust. 3 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji).

Wskazanie w sentencji innej daty utraty mocy obowiązującej niż dzień ogłoszenia niniejszego wyroku jest niezbędne dla zapewnienia niezakłóconego poboru opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Utrata mocy obowiązującej art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości we wskazanych w sentencji zakresach, mogłaby doprowadzić do powstania luki konstrukcyjnej.

Rozstrzygnięcie Trybunału ma na celu ograniczoną w czasie minimalizację negatywnych systemowo następstw stwierdzenia niekonstytucyjności, przez ochronę zasad konstytucyjnych, które w warunkach niniejszej sprawy są przedkładane ponad hierarchiczną zgodność systemu prawnego. W okresie między ogłoszeniem niniejszego wyroku a utratą mocy obowiązującej przez przepis oznaczony w jego sentencji, prawodawca zobowiązany jest dokonać stosownej zmiany prawa, aby zapewnić realizację wskazanych w niniejszym wyroku zasad konstytucyjnych. Bezczynny prawodawczo upływ terminu wynikającego z sentencji niniejszego wyroku będzie oznaczać, że uznane za niekonstytucyjne przepisy *ex constitutio* utracą moc obowiązującą, co z kolei może doprowadzić do wystąpienia konstytucyjnie określonych pośrednich skutków stwierdzenia hierarchicznej niezgodności norm (np. art. 77 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w warunkach niniejszej sprawy nie było konieczności zastosowania art. 190 ust. 3 zdania pierwszego *in fine* Konstytucji do art. 6k ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości. Przepis ten w obowiązującym brzmieniu został bowiem uznany za zgodny z konstytucyjnym standardem. Za naruszające normę konstytucyjną uznał Trybunał natomiast nieuregulowanie przez prawodawcę maksymalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W konsekwencji prawodawca zobowiązany jest wyznaczyć granice, w jakich rada gminy może realizować kompetencję do ustalania wysokości opłaty lokalnej. W szczególności granicę taką może stanowić ustawowe określenie maksymalnych stawek opłaty. Niniejszy wyrok nie przesądza jednak w żaden sposób kierunku decyzji prawodawczej.

Kontrolowane przepisy zachowują moc obowiązującą, a prawodawca ma konstytucyjny obowiązek wykonania wyroku i dokonania stosownej zmiany prawa w ciągu 18 miesięcy.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.



## 126

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 5 listopada 2013 r.  
**Sygn. akt SK 6/10**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 listopada 2013 r., wniosku R.C.L. o rozstrzygnięcie wątpliwości co do treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2011 r., sygn. SK 6/10 (Dz. U. Nr 217, poz. 1293; OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 73),

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

**na podstawie art. 74 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **odmówić wyjaśnienia wątpliwości co do treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2011 r., sygn. SK 6/10** (Dz. U. Nr 217, poz. 1293; OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 73).

## UZASADNIENIE

## I

1. Pismem, które wpłynęło do Trybunału 20 maja 2013 r., adwokat M.K. (dalej: wnioskodawca), na podstawie art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), wniósł o rozstrzygnięcie wątpliwości co do treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 września 2011 r., sygn. SK 6/10. W kolejnym piśmie, które wpłynęło do Trybunału 22 maja 2013 r., wnioskodawca uzupełnił swój wniosek.

1.1. Wnioskodawca przytoczył trzy fragmenty uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 września 2011 r., sygn. SK 6/10:

– „Ekstradycja obywatela polskiego jest możliwa wyłącznie wtedy, gdy zostały spełnione inne przesłanki dopuszczalności wniosku i po prawomocnym orzeczeniu sądu, że nie zachodzi jedna z określonych w art. 604 § 1 [ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.)] bezwzględnych przeszkód ekstradycyjnych” (cz. III, pkt 3.10.3 uzasadnienia),

– „Osobie ściganej, o której wydanie złożyło wniosek państwo wzywające, przysługuje natomiast zażalenie na poprzedzające rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości postanowienie sądu (art. 603 k.p.k.). Zażalenie dotyczy

prawnej dopuszczalności wydania. Sąd sprawdza więc, czy nie zachodzą przeszkody ekstradycji wymienione w art. 604 § 1 k.p.k. lub w odpowiedniej umowie międzynarodowej” (cz. III, pkt 4.2 uzasadnienia),

– „ (...) z umowy z USA o ekstradycji wynika zatem możliwość ekstradycji obywatela polskiego (...)” (cz. III, pkt 3.9 uzasadnienia).

1.2. Zdaniem wnioskodawcy, analiza treści wyroku Trybunału prowadzi do wniosku, że gdyby możliwość wydania obywatela polskiego oceniać tylko na podstawie samej umowy z USA o ekstradycji, to z jej treści wynika taka możliwość. Jednakże Trybunał stwierdził, że treść umowy z USA o ekstradycji nie może być oceniana w oderwaniu od treści przepisów prawa wewnętrznego i dlatego wskazał wprost, że ekstradycja obywatela polskiego jest możliwa tylko wtedy, jeżeli nie zachodzi jedna z bezwzględnych przeszkód ekstradycji wskazanych w art. 604 § 1 k.p.k., czyli m.in. obywatelstwo polskie.

1.3. W ocenie wnioskodawcy, wyjaśnienie wątpliwości co do treści wyroku jest konieczne by usunąć niepewność, czy treść tego orzeczenia „w jego całokształcie i przy aktualnym brzmieniu art. 604 § 1 k.p.k., do którego Trybunał Konstytucyjny wprost się odwołuje, umożliwi ostatecznie wydanie obywatela polskiego Stanom Zjednoczonym czy też nie”. Wyjaśnienie treści wyroku ma szczególnie istotne znaczenie dla przestrzegania zasad i praw konstytucyjnych w praktyce orzeczniczej, która pomimo jasnego stwierdzenia przez Trybunał, że ekstradycja jest możliwa tylko i wyłącznie przy braku przeszkód z art. 604 § 1 k.p.k., przyjmuje dopuszczalność ekstradycji obywatela polskiego Stanom Zjednoczonym Ameryki.

1.4. Wnioskodawca poinformował, że skarżący wystąpił do Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO) z wnioskiem o wniesienie skargi kasacyjnej na jego korzyść. RPO odmówił jednak wniesienia tego środka zaskarżenia, twierdząc, że z treści wyroku Trybunału nie wynika brak możliwości, w aktualnym stanie prawnym, wydania obywatela polskiego Stanom Zjednoczonym Ameryki.

1.5. Wnioskodawca wskazał, że sądy, uzasadniając możliwość wydania obywatela polskiego Stanom Zjednoczonym Ameryki, powołują się na treść wyroku Trybunału (np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie, sygn. akt II Akz 484/11 i wyrok Sądu Okręgowego w Rzeszowie, sygn. akt II Kop 64/12). Sądy przyjmują, że w następstwie orzeczenia Trybunału, art. 604 § 1 k.p.k. nie może być stosowany, ponieważ uniemożliwiłby wydanie obywatela polskiego (np. postanowienie Sądu Okręgowego w Nowym Sączu, sygn. akt II Kop 31/11 czy też postanowienie Sądu Okręgowego w Rzeszowie, sygn. akt II Kop 64/12). Tymczasem Trybunał wprost odesłał do art. 604 § 1 k.p.k., uzależniając możliwość ekstradycji do Stanów Zjednoczonych od tego, czy nie istnieją wymienione w tym przepisie przeszkody ekstradycyjne. Oceniając jedynie treść art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji, Trybunał stwierdził, że nie jest on sprzeczny z Konstytucją i nie wynika z niego możliwość wydania obywatela polskiego *in abstracto*. Jednakże mając na uwadze „charakter normatywny” tego postanowienia, *in concreto* nie stanowi on samodzielnej podstawy ekstradycji i musi być oceniany w kontekście pozostałych postanowień umownych oraz przepisów prawa krajowego, w tym art. 604 § 1 k.p.k.

Zdaniem wnioskodawcy, w praktyce dochodzi do sytuacji, gdy dwa organy państwa prezentują odmienne stanowiska. Uzasadniając dopuszczalność wydania obywatela polskiego Stanom Zjednoczonym Ameryki, Minister Sprawiedliwości w postanowieniu z 6 lipca 2012 r. (sygn. DWMPC 073-51/12) powołał się na fragment uzasadnienia wyroku Trybunału w brzmieniu: „ekstradycja obywatela polskiego jest możliwa tylko (...) po prawomocnym orzeczeniu przez sąd, że nie zachodzi jedna z bezwzględnych przeszkód ekstradycyjnych określonych w art. 604 § 1 k.p.k.”. Tymczasem orzekający w tej sprawie Sąd Okręgowy w Nowym Sączu wyłączył stosowanie art. 604 § 1 k.p.k., powołując się na ten sam wyrok Trybunału. Z kolei odpowiadając na wniosek pełnomocnika skarżącego, Minister Sprawiedliwości w piśmie z 28 listopada 2011 r., także powołując się na wyrok Trybunału, wskazał, że art. 604 § 1 k.p.k. nie stosuje się, ponieważ art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji ma pierwszeństwo. Nie przeszkadzało to Ministrowi Sprawiedliwości w tym samym piśmie stwierdzić, że art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji nie jest samodzielną i wyłączną podstawą wydania i należy oceniać, czy nie występuje przeszkoda ekstradycyjna z art. 604 § 1 k.p.k.

## II

Pismem z 13 czerwca 2013 r. Trybunał wezwał adwokata M.K. do wyjaśnienia, czy R.C.L. (dalej: skarżący) udzielił pełnomocnictwa do wniesienia wniosku o wyjaśnienie wątpliwości co do treści wyroku w sprawie o sygn. SK 6/10 oraz jaka jest obecnie sytuacja prawna skarżącego. Pismem z 24 czerwca 2013 r. adwokat M.K. wyjaśnił,

że wobec niejednoznacznych stanowisk zaangażowanych w sprawę organów, skarżący zlecił mu złożenie wniosku o wyjaśnienie wątpliwości co do treści wyroku w sprawie o sygn. SK 6/10. Pełnomocnictwo z 15 października 2009 r., przedłożone wcześniej do sprawy, obejmuje także złożenie wniosku o rozstrzygnięcie wątpliwości co do treści wyroku. Jednakże, aby nie było żadnych wątpliwości, adwokat M.K. przedłożył osobne pełnomocnictwo z 18 czerwca 2013 r. udzielone mu przez skarżącego, do tej konkretnej czynności. Poinformował również, że skarżący nie został wydany do Stanów Zjednoczonych Ameryki i nie wyjaśnił, dlaczego tak jest, w szczególności nie podał, czy skarżący znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej, a zatem czy faktycznie wykonanie decyzji jest bezprzedmiotowe. Decyzja Ministra Sprawiedliwości o jego ekstradycji nie została zmieniona. Z kolei orzeczenie sądu o dopuszczalności ekstradycji skarżącego uprawomocniło się jeszcze przed wydaniem wyroku przez Trybunał, a więc jego wzruszenie może nastąpić tylko na skutek wniesienia kasacji przez Rzecznika Praw Obywatelskich albo Prokuratora Generalnego.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 74 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) „Na wniosek uczestnika postępowania skład orzekający Trybunału, który wydał orzeczenie, na posiedzeniu niejawnym rozstrzyga postanowieniem wątpliwości co do jego treści” (ust. 1). „Jeżeli wniosku o wyjaśnienie wątpliwości nie może rozpoznać skład orzekający wskazany w ust. 1, wniosek powinien być rozpoznany przez taki sam skład” (ust. 2).

1.1. Podmiotem wnioskuującym o rozstrzygnięcie wątpliwości co do treści orzeczenia może być zatem wyłącznie uczestnik postępowania, w którym zapadło orzeczenie budzące wątpliwości. Wniosek o rozstrzygnięcie wątpliwości co do treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 września 2011 r., sygn. SK 6/10 (OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 73), został złożony przez adwokata M.K.

1.2. Z pełnomocnictw datowanych na 15 października 2009 r. i 18 czerwca 2013 r. wynika, że R.C.L. (dalej: skarżący) upoważnił adwokata M.K. nie tylko do wniesienia skargi konstytucyjnej, lecz także do podejmowania wszelkich działań i czynności procesowych w ramach postępowania skargowego przed Trybunałem Konstytucyjnym, w szczególności do wniesienia wniosku o wyjaśnienie wątpliwości co do treści wyroku Trybunału. Adwokat M.K. jest zatem podmiotem legitymowanym do wniesienia wniosku o wyjaśnienie wątpliwości co do treści wyroku Trybunału wydanego w sprawie skarżącego.

2. Wyrok o sygn. SK 6/10 został wydany przez Trybunał w pełnym składzie. W niniejszej sprawie znajduje zastosowanie art. 74 ust. 2 ustawy o TK. Zgodnie z jego brzmieniem, jeżeli wniosku o wyjaśnienie wątpliwości nie może rozpoznać skład orzekający Trybunału, który wydał orzeczenie, wniosek powinien być rozpoznany przez taki sam skład. Stąd wniosek o rozstrzygnięcie wątpliwości co do treści wyroku w niniejszej sprawie rozpoznał Trybunał w takim samym składzie, choć nie tym samym, jak skład orzekający, który wydał wyrok w sprawie o sygn. SK 6/10.

3. Rozstrzygnięcie wątpliwości co do treści wyroku, nazywane „wykładnią orzeczenia (wyroku)”, przewidziane jest także w art. 352 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) oraz art. 158 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.).

3.1. W judykaturze Sądu Najwyższego prezentowany jest pogląd, że konieczność dokonania wykładni orzeczenia zachodzi wówczas, gdy jego treść jest sformułowana w sposób niejasny, który może budzić wątpliwości co do samego rozstrzygnięcia, zakresu powstałej powagi rzeczy osądzonej, a także sposobu jego wykonania (zob. postanowienia SN z: 18 września 1974 r., sygn. akt II PZ 43/74, Lex nr 7587; 15 stycznia 2001 r., sygn. akt I PZ 29/00, OSNP nr 17/2002, poz. 413; 9 marca 2007 r., sygn. akt V CZ 13/07, Lex nr 558635). SN wielokrotnie podkreślał, że wykładnia orzeczenia nie może prowadzić do nowego rozstrzygnięcia ani uzupełnienia poprzedniego rozstrzygnięcia (zob. postanowienia SN z: 25 marca 1968 r., sygn. akt II PZ 21/68, Lex nr 6303; 30 kwietnia 1970 r., sygn. akt II CZ 32/70, Lex nr 6727; 18 września 1974 r., sygn. akt II PZ 43/74; 10 października 1978 r., sygn. akt IV CR 144/78, Lex nr 8137; 3 lipca 2003 r., sygn. akt I CZ 17/03, Lex nr 189397; 16 lutego

2012 r., sygn. akt III CZ 5/12, Lex nr 1162690). Wykładnia wyroku może dotyczyć zarówno jego sentencji, jak i uzasadnienia (zob. postanowienia SN z: 30 kwietnia 1970 r., sygn. akt II CZ 32/70 i 15 stycznia 2001 r., sygn. akt I PZ 29/00). Przy czym wniosek o wykładnię wyroku nie może zmierzać do wyjaśnienia zawartych w uzasadnieniu orzeczenia wyrażen prawniczych i znaczenia słów, ani do polemiki ze stanowiskiem sądu orzekającego w sprawie i wskazaniem co do dalszego postępowania (zob. postanowienie SN z 8 stycznia 1998 r., sygn. akt III AO 25/97, OSNP nr 4/1999, poz. 151).

3.2. Podobnie w utrwalonej judykaturze Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęto, że konieczność dokonania wykładni konkretnego rozstrzygnięcia zachodzi wówczas, gdy jego treść jest sformułowana w sposób niejasny, a więc taki, który może budzić wątpliwości co do samego rozstrzygnięcia, zakresu powagi rzeczy osądzonej, a także sposobu jego wykonania. Wykładnia orzeczenia powinna zmierzać do usunięcia wątpliwości dotyczących treści rozstrzygnięcia, ale także skutków jakie orzeczenie to ma wywołać. Wykładnia orzeczenia nie może jednak prowadzić do nowego rozstrzygnięcia. Nie może także zmierzać do zmian merytorycznych polegających na reinterpretacji uzasadnienia czy jego poszerzenia o inne elementy istotne zdaniem wnioskodawcy. Wniosek o wykładnię nie może również zmierzać do wyjaśnienia zawartych w uzasadnieniu orzeczenia wyrażen prawniczych i znaczenia słów, ani też do polemiki ze stanowiskiem sądu orzekającego w sprawie i wskazaniem co do dalszego postępowania (zob. np. postanowienia NSA z: 23 września 2008 r., sygn. akt I OZ 698/08; 21 maja 2010 r., sygn. akt II FZ 191/10; 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II GSK 406/09; 21 czerwca 2011 r., sygn. akt I GSK 970/09; 2 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OZ 570/11; 12 października 2011 r., sygn. akt II GSK 757/10; 30 listopada 2012 r., sygn. akt I FSK 1656/10; 5 grudnia 2012 r., sygn. akt I GSK 148/10 – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

3.3. Na gruncie art. 74 ust. 1 ustawy o TK Trybunał wyjaśniał, że potrzeba rozstrzygnięcia wątpliwości co do treści wydanego orzeczenia może wynikać z nie dość precyzyjnego tekstu orzeczenia, jego wadliwego rozumienia przez uczestnika postępowania, sprzecznych stanowisk uczestników co do jego treści lub wątpliwości co do wykonania (określonych bezpośrednich skutków prawnych) orzeczenia. Zgłoszona Trybunałowi wątpliwość musi mieć istotny (poważny) i obiektywny charakter. Nie może to być wyłącznie subiektywna wątpliwość wnioskującego o dokonanie wykładni (zob. np. postanowienia TK z: 21 marca 2000 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 65 oraz 28 maja 2008 r., sygn. K 2/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 75).

3.4. Podsumowując, Trybunał stwierdza, że art. 74 ust. 1 ustawy o TK upoważnia Trybunał do rozstrzygnięcia wątpliwości co do treści jego orzeczenia wówczas, gdy jest ono sformułowane w sposób niejasny, tzn. budzi wątpliwości co do samego rozstrzygnięcia, zakresu powagi rzeczy osądzonej lub sposobu jego wykonania (określonych bezpośrednich skutków prawnych orzeczenia). Wykładnia orzeczenia Trybunału nie może prowadzić do nowego rozstrzygnięcia ani uzupełnienia poprzedniego rozstrzygnięcia. Zgłoszona Trybunałowi wątpliwość musi mieć istotny (poważny) i obiektywny charakter. Nie może to być wyłącznie subiektywna wątpliwość wnioskującego o dokonanie wykładni orzeczenia.

4. „Treścią orzeczenia”, o której jest mowa w art. 74 ust. 1 ustawy o TK, jest tylko sentencja orzeczenia, a więc rozstrzygnięcie Trybunału w rozumieniu art. 71 ust. 1 pkt 6 ustawy o TK. Wniosek taki wynika z interpretacji art. 190 Konstytucji, która determinuje rozumienie wyrażen ustawowych. Moc powszechnie obowiązująca i ostateczność (art. 190 ust. 1 Konstytucji), wymogi co do ogłaszania (art. 190 ust. 2 Konstytucji), wejście w życie (art. 190 ust. 3 Konstytucji) oraz możliwość wznowienia postępowania (art. 190 ust. 4 Konstytucji) ustrojodawca wiąże tylko z orzeczeniami Trybunału w wąskim rozumieniu, a więc z rozstrzygnięciami jakie podejmuje Trybunał w sentencji swoich orzeczeń.

4.1. Art. 190 Konstytucji nie odnosi się do uzasadnienia orzeczenia Trybunału, które przedstawia argumenty sędziów biorących udział w jego wydaniu na rzecz rozstrzygnięcia wyrażonego w sentencji orzeczenia. Istotą (treścią) orzeczenia Trybunału jest rozstrzygnięcie podjęte przez Trybunał w ramach przypisanych mu kompetencji, a nie jego uzasadnienie. Rozstrzygnięcie to z mocy Konstytucji ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczne, a wątpliwości co do jego treści mogą być wyjaśnione przez skład orzekający Trybunału, który je wydał w trybie art. 74 ustawy o TK (zob. powołane wcześniej postanowienia TK, jak i poglądy nauki prawa konstytucyjnego: Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzczeński, [w:] *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 211; Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 348-349; L. Garlicki, komentarz do art. 190, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*.

*Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999-2007, s. 7; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 370).

4.2. W związku z tym przedmiotem wykładni w trybie art. 74 ustawy o TK mogą być jedynie rzeczywiste wątpliwości co do rozstrzygnięcia zawartego w sentencji orzeczenia Trybunału. Wniosek o wykładnię orzeczenia Trybunału nie może zmierzać do wyjaśnienia użytych w jego uzasadnieniu słów i terminów języka prawniczego ani do polemiki ze stanowiskiem Trybunału orzekającego w sprawie.

5. Odnosząc się do wniosku o rozstrzygnięcie wątpliwości przedstawionych przez wnioskodawcę w niniejszej sprawie, Trybunał stwierdza, że treść sentencji wyroku w sprawie SK 6/10 nie budzi wątpliwości. Trybunał orzekł, że art. 4 ust. 1 umowy między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji, sporządzonej w Waszyngtonie dnia 10 lipca 1996 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 93, poz. 1066, ze zm.) jest zgodny z art. 55 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 78 Konstytucji. Ponadto Trybunał postanowił na podstawie art. 50 ust. 3 ustawy o TK uchylić postanowienie tymczasowe z 1 października 2009 r., sygn. Ts 203/09, wstrzymujące wykonanie postanowienia Ministra Sprawiedliwości z 24 sierpnia 2009 r. o wydaniu i częściowej odmowie wydania państwu obcemu osoby ściganej (sygn. PR VI Oz 597/08/E).

6. Konkludując, Trybunał stwierdza, że nie zachodzą przesłanki uzasadniające rozstrzygnięcie wątpliwości przedstawionych przez wnioskodawcę.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 127

### **POSTANOWIENIE** z dnia 5 listopada 2013 r. **Sygn. akt SK 15/12**

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

Piotr Tuleja – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Miroslaw Granat  
Marek Kotlinowski  
Marek Zubik – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 listopada 2013 r., skargi konstytucyjnej spółki „GROSAR” sp. z o.o. z siedzibą w Sanoku o zbadanie zgodności:

art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, ze zm.) z art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

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

## UZASADNIENIE

## I

1. W skardze konstytucyjnej z 3 listopada 2008 r. spółka „GROSAR” Sp. z o.o. z siedzibą w Sanoku wniosła o stwierdzenie, że art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, ze zm.; dalej: prawo energetyczne) jest niezgodny z art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Skarżąca spółka otrzymała koncesję na obrót paliwami ciekłymi. W wyniku kontroli przeprowadzonej na jednej ze stacji benzynowych należących do spółki stwierdzono nieprawidłowości polegające na oferowaniu do sprzedaży benzyny uniwersalnej U-95, niespełniającej wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 16 sierpnia 2004 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (Dz. U. Nr 192, poz. 1969). W efekcie przeprowadzonej kontroli wszczęto postępowanie administracyjne zakończone decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, nakładającą na skarżącą karę pieniężną w kwocie 20 000 zł za naruszenie warunków koncesji.

Skarżąca odwołała się od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Sąd pierwszej instancji w wyroku z 25 czerwca 2007 r. (sygn. akt XVII AmE 61/07) oddalił odwołanie skarżącej. Stwierdził bezsporne naruszenie jednego z warunków koncesji. W ocenie sądu unormowania przewidziane w art. 56 ust. 1 i 2 prawa energetycznego przewidują bezwzględny obowiązek ukarania przedsiębiorcy w sytuacji naruszenia przez niego warunków wykonywania działalności gospodarczej określonych w koncesji. Sąd zaznaczył, że skarżąca zaakceptowała wszystkie postanowienia uzyskanej koncesji, w tym także to, które zabrania koncesjonariuszowi wprowadzać do obrotu paliw ciekłych o parametrach jakościowych niezgodnych z obowiązującymi normami.

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 15 maja 2008 r. (sygn. akt VI ACa 1480/07) oddalił apelację od wyroku sądu pierwszej instancji jako niezasadną. Sąd Apelacyjny przychylił się w pełni do stanowiska wyrażonego w wyroku Sądu Okręgowego stwierdzając, że naruszenie koncesji wyczerpuje przesłankę nałożenia kary pieniężnej, przewidzianej w art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego. Sąd drugiej instancji podkreślił, że sygnalizowany przez skarżącą brak winy w uchybieniu obowiązkowi wynikającym z koncesji nie wyłącza nałożenia kary pieniężnej na podstawie powołanego przepisu prawa energetycznego. Unormowanie to nakłada na Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki obowiązek nałożenia kary na podmiot, który działa w sposób niezgodny z prawem.

1.2. W uzasadnieniu przedłożonej skargi konstytucyjnej stwierdzono, że obligatoryjne nakładanie kary w wypadku naruszenia warunków koncesji stanowi przejaw „odpowiedzialności absolutnej nieznannej w ogóle „naszemu systemowi prawnemu”. W ocenie skarżącej postępowanie w wyniku którego nałożono karę narusza szeroko rozumianą zasadę domniemania niewinności. Zasada ta odnosić się ma – zdaniem skarżącej – do wszystkich przepisów przewidujących sankcje prawne.

W ocenie skarżącej kwestionowany art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego jest przykładem sankcji, która nie uwzględnia stopnia zawinienia karanego podmiotu. Może to prowadzić do sytuacji, w której podmiot ten będzie ponosić odpowiedzialność za działania podejmowane przez osoby trzecie. To zaś – zdaniem skarżącej – narusza jedną z podstawowych zasad prawa, jaką jest możliwość ponoszenia odpowiedzialności wyłącznie za własne działania. Na tej podstawie skarżąca wskazuje, że kwestionowany przepis narusza zasadę domniemania niewinności wynikającą z art. 42 ust. 3 Konstytucji oraz zasadę prawa do obrony wyrażoną w art. 42 ust. 2 Konstytucji.

1.3. Postanowieniem z 30 listopada 2010 r. (sygn. Ts 339/08) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej „GROSAR” sp. z o.o. z siedzibą w Sanoku. Trybunał uznał, że norma objęta skargą konstytucyjną nie określa zasad przypisywania winy ani ponoszenia odpowiedzialności karnej. Tymczasem powołane przez skarżącą wzorce kontroli – art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji – są źródłami gwarancji procesowych, przez co są nieadekwatne do zbadania konstytucyjności kwestionowanego art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego. W uzasadnieniu wydanego postanowienia wskazano również, że zasady i mechanizm odpowiedzialności przewidzianej w powołanym przepisie nie wynikają z zaskarżonej normy, ale z innych przepisów oraz ogólnych założeń odpowiedzialności administracyjnej, które nie zostały zakwestionowane w skardze.

1.4. W zażaleniu z 16 grudnia 2010 r. skarżąca stwierdziła, że Trybunał Konstytucyjny błędnie odczytał znaczenie norm wyrażonych w art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji. Jej zdaniem zasada prawa do obrony oraz zasada domniemania niewinności powinny być rozumiane szeroko i obowiązywać nie tylko w prawie karnym, ale

także w odniesieniu do wszystkich przepisów o charakterze represyjnym. Powołując się na niektóre wypowiedzi orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego skarżąca wskazała, że konstytucyjne standardy odpowiedzialności karnej powinny mieć zastosowanie względem wszystkich przepisów, które mają na celu ukaranie obywatela lub nałożenie na niego jakiegokolwiek sankcji prawnej. W rezultacie instytucja kary pieniężnej, przewidziana w art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego, z uwagi na jej sankcjonujący charakter, powinna być poddana ocenie z uwzględnieniem zasad wyrażonych w art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji.

1.5. Postanowieniem z 29 lutego 2012 r. (sygn. Ts 339/08) Trybunał Konstytucyjny uwzględnił zażalenie skarżącej. Trybunał stwierdził, że zarzuty podniesione w zażaleniu wskazują na potrzebę merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej. Rozstrzygnięcie zasadności tych zarzutów wykracza bowiem poza ramy wstępnej kontroli dokonywanej na posiedzeniu niejawnym.

2. Marszałek Sejmu pismem z 9 listopada 2012 r. przedłożył stanowisko w imieniu Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego nie jest niezgodny z art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Marszałek Sejmu odniósł się – w pierwszej kolejności – do zakresu stosowania art. 42 Konstytucji. Zwrócił uwagę, że gwarancje wynikające z tego przepisu odnoszą się do postępowań karnych, w ramach których dochodzi do rozstrzygnięcia o winie oraz zastosowania indywidualnie nakierowanej represji. Z tego względu art. 42 Konstytucji nie może odnosić się – jako wzorzec kontroli – do postępowań administracyjnych oraz wynikających z nich sankcji. Dostrzegana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalność odpowiedniego stosowania wybranych gwarancji określonych w art. 42 Konstytucji do postępowań o charakterze dyscyplinarnym została uznana przez Marszałka za nierелеwantną z punktu widzenia niniejszej sprawy.

Marszałek Sejmu nawiązał do istoty oraz charakteru sankcji administracyjnych. Na tym tle uznał, że sankcja przewidziana w art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego ma bez wątpienia charakter administracyjny. Na poparcie tej tezy powołał następujące argumenty: 1) kwestionowany przepis został zamieszczony w rozdziale zatytułowanym „Kary pieniężne”, 2) kara ta nie jest nakładana przez sąd powszechny, a przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, 3) przewidziana odpowiedzialność ma charakter obiektywny właściwy dla sankcji administracyjnoprawnych, 4) ustawodawca zamieścił w ustawie kryteria wymiaru kary, odnoszące się do stanu aktywów karanego podmiotu, natomiast wskazanie stopnia zawinienia jako kryterium ustalania wysokości kary pieniężnej stanowi jedynie jeden z elementów mechanizmu jej miarkowania, nie zmieniając obiektywnego charakteru odpowiedzialności, 5) nadrzędnym celem regulacji nie jest indywidualna represja, ale generalne usprawnienie i zabezpieczenie obrotu (funkcja prewencyjna), zatem nie można mówić o jej wyłącznie represyjnym charakterze.

3. Prokurator Generalny pismem z 24 września 2012 r. przedstawił stanowisko, zgodnie z którym art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego nie jest niezgodny z art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora dla oceny konstytucyjności zakwestionowanej regulacji kluczowa jest kwestia dopuszczalności stosowania przez organy administracji publicznej środków represyjnych zbliżonych w swym charakterze i dolegliwości do środków represji karnej. Wyznaczenie granicy pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną, a innym czynem objętym sankcją karną należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej. Dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych, jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków, nie budzi jednak konstytucyjnych wątpliwości.

W omawianym wypadku kara pieniężna dotyczy złamania warunków koncesji udzielonej skarżącej spółce. Nie wiąże się w jakimkolwiek stopniu z taką reakcją ze strony państwa, która miałaby charakter karny. Treść kwestionowanej normy sankcjonującej wyraźnie wskazuje, że kara pieniężna nie dotyczy popełnienia czynu zabronionego normą prawa karnego, ale jest konsekwencją zaniechania w sferze obowiązków nałożonych na koncesjonariusza. Kara ta służy przede wszystkim wymuszeniu prowadzenia profesjonalnej działalności gospodarczej z należytą starannością, a jej celem jest – co do zasady – zapewnienie stanu zgodności z prawem.

Skarżąca spółka poniosła odpowiedzialność administracyjną w związku z naruszeniem ciężących na niej obowiązków koncesjonariusza. Nie może domagać się zatem zastosowania względem niej gwarancji odnoszących się do odpowiedzialności karnej – prawa do obrony i zasady domniemania niewinności (art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji).

4. Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z 10 maja 2012 r. poinformował Trybunał Konstytucyjny, że nie zgłasza udziału w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną spółki „GROSAR” Sp. z o.o. z siedzibą w Sanoku.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Warunki rozpoznania skargi konstytucyjnej.

Wykorzystanie skargi konstytucyjnej, jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek uzależnione jest od spełnienia przesłanek określonych w Konstytucji (art. 79 ust. 1 Konstytucji) oraz w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Trzy przesłanki mają konstytucyjne znaczenie. Pierwsza to naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Druga dotyczy uzyskania ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach skarżącego. Trzecia natomiast wymaga wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, będące podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, stanowią źródło naruszenia jego wolności lub praw.

Zarzut niezgodności z Konstytucją ustawy bądź innego aktu normatywnego, stanowiącego podstawę ostatecznego orzeczenia musi dotyczyć tych przepisów, które ukształtowały sytuację prawną skarżącego powodując naruszenie jego konstytucyjnych wolności i praw. Skarżący musi również w odpowiedni sposób powiązać zaistniałe naruszenie z właściwą normą konstytucyjną, która w danym wypadku jest adekwatnym wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego. 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. Nieodochowanie 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.

2. Dopuszczalność rozpatrzenia skargi konstytucyjnej.

Skarga konstytucyjna poddawana jest wstępnemu rozpoznaniu, w ramach którego Trybunał bada czy odpowiada ona warunkom formalnym oraz czy nie jest oczywiście bezzasadna. Zakończenie tego etapu formalnej weryfikacji skargi nie wyłącza jednak oceny warunków jej wniesienia, dokonywanej na kolejnym etapie toczącego się postępowania. Postanowienie o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału Konstytucyjnego nie przesądza zatem ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia. Nie ulega bowiem wątpliwości, że Trybunał ma obowiązek ustalenia na każdym etapie postępowania, czy merytoryczna ocena zarzutów określonych w badanej skardze konstytucyjnej jest w ogóle dopuszczalna (por. wyrok TK z 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99, cz. III, pkt 2.1).

Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, badanie czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligacyjnym 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, cz. II, pkt 1; 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94, cz. II, pkt 2; 3 sierpnia 2011 r., sygn. SK 13/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 68, cz. II, pkt 3).

Trybunał rozpoznający sprawę, nawet po jej skierowaniu do rozpatrzenia na rozprawie, nie jest związany stanowiskiem zajętym w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym wstępne rozpoznanie (zob. m.in. postanowienia TK z: 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98, cz. II, pkt 1; 11 września 2012 r., sygn. SK 19/12, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 98, cz. II, pkt 1). 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. Z taką sytuacją mamy do czynienia w badanej sprawie. Rozpoznając przedłożoną skargę, już po zakończeniu jej wstępnego rozpoznania, Trybunał stwierdził występowanie negatywnej przesłanki uniemożliwiającej jej merytoryczne rozpatrzenie i wydanie wyroku.

3. Przedmiot skargi konstytucyjnej.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem skargi konstytucyjnej można uczynić wyłącznie te unormowania, które stanowiły faktycznie podstawę prawną ostatecznego orzeczenia przez sąd lub organ administracji publicznej o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego. Wąski charakter skargi



ogranicza wyraźnie jej zakres przedmiotowy co sprawia, że w tym trybie inicjowania kontroli Trybunał może badać konstytucyjność tylko takich norm zastosowanych w indywidualnej sprawie, które były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia sądu lub organu administracji publicznej.

Wspomniany tutaj wymóg oznacza zarówno, że przedmiotem skargi można uczynić wyłącznie normę faktycznie zastosowaną w danej sprawie, ale także, iż norma ta może być zakwestionowana jedynie w całości. Skarżący nie może określić przedmiotu zaskarżenia odwołując się tylko do części normy w sytuacji, w której ocena formułowanych przez niego zarzutów wymaga zbadania przez Trybunał całej normy prawnej, a przez to wszystkich przepisów, w których jest ona zakodowana. Nie może także rozszerzać zakresu skargi nawiązując do innych norm, które w jego sprawie nie miały w ogóle zastosowania. Dotyczy to zarówno sytuacji, w której podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego była jedna norma, jak i kilka norm. W tym drugim wypadku skarżący może zakwestionować konstytucyjność każdej z norm, które ostatecznie ukształtowały jego sytuację prawną bądź też niektórych z nich. Za każdym razem musi jednak mieć na uwadze konieczność uczynienia przedmiotem skargi konstytucyjnej normy o takiej treści jaką faktycznie zastosowano w jego indywidualnej sprawie. Cięży na nim zatem obowiązek precyzyjnego rekonstruowania kwestionowanych norm prawnych w ich ścisłym powiązaniu z podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia. Dopiero spełnienie tego obowiązku wiąże się z wypełnieniem wymogu dokładnego określenia ustawy lub innego aktu normatywnego w stosunku do którego domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Ustalenie spełnienia wskazanego wyżej warunku wymaga zawsze odwołania się do sporu, na tle którego zapadło ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie indywidualnej, a następnie porównania podstawy prawnej tego rozstrzygnięcia z przedmiotem badanej skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie TK z 6 lipca 2005 r., sygn. SK 27/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 84, cz. II, pkt 1).

#### 4. Wadliwość określenia przedmiotu badanej skargi.

Podstawą prawną decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 9 stycznia 2007 r. (znak: DPE-451-21(7)2007/1869/ZP) nakładającej karę pieniężną na skarżącą spółkę były: art. 56 ust. 1 pkt 12 w związku z art. 56 ust. 2, ust. 3 i ust. 6 prawa energetycznego. Pierwszy z powołanych przepisów wskazuje sytuację (nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z koncesji) aktualizującą zastosowanie sankcji (kara pieniężna). Karę, zgodnie z art. 56 ust. 2 prawa energetycznego, wymierza Prezes URE, działając w tym zakresie w granicach wyznaczonych przez ustawodawcę w art. 56 ust. 3 prawa energetycznego. Zgodnie z tym przepisem kara pieniężna – stosowana w odniesieniu do przedsiębiorcy prowadzącego działalność na podstawie koncesji – nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Ustalając wysokość nakładanej kary pieniężnej Prezes URE musi także, zgodnie z art. 56 ust. 6 prawa energetycznego, uwzględnić stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie ukaranego podmiotu i jego możliwości finansowe.

Działając na podstawie powołanych przepisów Prezes URE przeprowadził postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia kary pieniężnej. W wyniku tego postępowania stwierdził naruszenie jednego z warunków koncesji udzielonej skarżącej spółce i wymierzył jej karę pieniężną (art. 56 ust. 1 pkt 12 w związku z art. 56 ust. 2 prawa energetycznego). Prezes URE uznał, że skarżąca nie dochowała należytej staranności przy prowadzeniu koncesjonowanej działalności i nie podjęła działań niezbędnych do zapewnienia prawidłowej jakości paliwa w każdym stadium jego obrotu. Oferowała i sprzedawała paliwo, którego parametry przekraczały dopuszczalny limit zawartości siarki o ponad 30%. Tak znaczne naruszenie wymogów jakościowych paliwa miało wpływ na sposób określenia wymiaru kary zastosowanej względem skarżącej. Prezes URE uwzględnił stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia przedsiębiorcy, jego dotychczasowe działania oraz możliwości finansowe (art. 56 ust. 6 prawa energetycznego). Następnie – działając w granicach art. 56 ust. 3 prawa energetycznego – zdecydował o zastosowaniu kary pieniężnej nieprzekraczającej 15% dochodu skarżącej osiągniętego w poprzednim roku podatkowym.

Przywołane przepisy prawa energetycznego, stanowiące całość regulacji dotyczącej zastosowania oraz wymiaru kary pieniężnej względem przedsiębiorcy, który nie przestrzegał warunków koncesji, stanowiły podstawę prawną decyzji Prezesa URE w stosunku do skarżącej. Biorąc pod uwagę rozstrzygnięcia sądów pierwszej oraz drugiej instancji, wskutek których utrzymano w mocy decyzję Prezesa URE o nałożeniu kary pieniężnej, to wymienione wyżej przepisy prawa energetycznego, zastosowane łącznie, ukształtowały ostatecznie sytuację prawną skarżącej. Inaczej mówiąc, przepisy te stanowiły razem podstawę do zrekonstruowania treści normy prawnej faktycznie zastosowanej wobec skarżącej.

Przedmiotem zaskarżenia w badanej sprawie uczyniono jedynie art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego. Jest to przepis, którego treść normatywna ogranicza się wyłącznie do określenia sytuacji sankcjonowanej, jaką

stanowi brak przestrzegania obowiązków wynikających z koncesji oraz wskazania rodzaju sankcji, którą jest w tym wypadku kara pieniężna. Zaskarżony przepis nie wyraża normy, która odnosiłaby się do samej istoty odpowiedzialności ponoszonej przez ukaranego, charakteru prawnego tej odpowiedzialności, czy warunków, w jakich uprawniony podmiot wymierza ukaranemu stosowną karę pieniężną.

Sugerowane naruszenie konstytucyjnych praw skarżącej dotyczyć ma rodzaju zastosowanej względem niej sankcji oraz jej charakteru prawnego. Wiąże się z tym bezpośrednio sformułowany w uzasadnieniu skargi zarzut poślugania się przez ustawodawcę „odpowiedzialnością absolutną nie znaną w ogóle naszemu systemowi prawnemu”. Tak określone domniemanie naruszenia praw skarżącej nie może być jednak w prosty sposób utożsamiane jedynie z treścią kwestionowanego w skardze art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego. Przepis ten należy traktować co najwyżej jako jedno z uregulowań, na podstawie których można zrekonstruować normę zakwestionowaną w skardze konstytucyjnej. Powołanie go jednak jako wyłącznego przedmiotu skargi nie jest wystarczające do wykazania naruszenia praw skarżącej. Zarzucane ustawodawcy poślugowanie się w stosunku do skarżącej sankcją o charakterze absolutnym, bez uwzględnienia stopnia zawinienia, a w efekcie prowadzącą do ponoszenia przez ukaranego odpowiedzialności za działania osób trzecich wykracza poza treść normatywną przepisu uczynionego przedmiotem badanej skargi konstytucyjnej. Próba zakwestionowania przewidzianego prawem sposobu ponoszenia odpowiedzialności przez koncesjonariuszy powinna się wiązać z powołaniem w skardze konstytucyjnej tych przepisów, które przesądzają o tym kto nakłada sankcję pieniężną na przedsiębiorcę, w jakiej wysokości oraz jakimi kryteriami ma się kierować podejmując tego rodzaju decyzję. Sugerowane w tej skardze naruszenie praw skarżącej spółki, nie może być zatem wykazane wyłącznie w odniesieniu do art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego.

Tak określony przedmiot zaskarżenia oznacza, że skarżąca uczyniła przedmiotem skargi konstytucyjnej jedynie część normy prawnej, która została faktycznie zastosowana w jej sprawie i ostatecznie ukształtowała jej sytuację prawną. Potwierdza to fakt istniejącej rozbieżności między podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia – w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji – o prawach skarżącej, a przepisami kwestionowanymi w skardze. W konsekwencji, w odniesieniu do art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego nie została spełniona pozytywna przesłanka rozpoznania skargi konstytucyjnej w postaci związku między normą, na której opierało się rozstrzygnięcie o wolnościach lub prawach a przedmiotem skargi konstytucyjnej. Skarżąca nie spełniła zatem wymogu dokładnego określenia ustawy lub innego aktu normatywnego w stosunku do którego domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w badanej sprawie nie ma podstaw do zastosowania zasady  *falsa demonstratio non nocet*. Zarówno w *petitum* skargi, jak i w jej uzasadnieniu skarżąca jednoznacznie określiła przedmiot zaskarżenia domagając się zbadania konstytucyjności jedynie art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego. O ile zatem w myśl powołanej zasady granicę zaskarżenia w decydujący sposób wyznaczać ma istota danej sprawy, nie zaś jej oznaczenie (zob. wyroki TK z: 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120, cz. III, pkt 1.2; 9 lipca 2012 r. sygn. P 59/11, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 76, cz. III, pkt 1.3), o tyle w analizowanej skardze konstytucyjnej taki dylemat w ogóle nie ma miejsca. Skarżąca upatruje naruszenia jej konstytucyjnych wolności i praw wyłącznie z punktu widzenia art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego, wskazując wyraźnie ten jeden przepis jako przedmiot skargi konstytucyjnej skierowanej do Trybunału.

#### 5. Niedopuszczalność kontroli stawianych zarzutów.

Skuteczne wszczęcie postępowania w trybie skargi konstytucyjnej uzależnione jest od właściwego sformułowania zarzutów, które mają być poddane ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Nie chodzi przy tym wyłącznie o zaprezentowanie odpowiedniej argumentacji, mającej świadczyć o słuszności stanowiska skarżącego, ale o takie zidentyfikowanie problemu konstytucyjnego, które pozwoli Trybunałowi wypowiedzieć się merytorycznie na temat treściowej zgodności norm stanowiących przedmiot konkretnej skargi konstytucyjnej z powołanym w tej sprawie konstytucyjnym wzorcem kontroli.

Zarzuty formułowane przez skarżącą dotyczą standardów ponoszenia odpowiedzialności karnej, wyrażonych w art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji. Dopuszczalność kontroli kwestionowanych w skardze unormowań ustawowych z punktu widzenia wskazanych tutaj wzorców byłaby możliwa jedynie w sytuacji, w której skarżąca wykazałaby ich faktyczne naruszenie. Musiałaby zatem uprawdopodobnić, że kwestionowane przez nią uregulowania, będąc jednocześnie podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia zapadłego w jej sprawie, prowadzą do naruszenia konstytucyjnych gwarancji właściwego procesu karnego, identyfikowanych w art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji. Czyniąc przedmiotem zaskarżenia art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego, a więc przepis ustanawiający pieniężną karę administracyjną jako sankcję za brak przestrzegania obowiązków koncesjonariusza, skarżąca nie wykazała, że naruszenie powołanych przez nią konstytucyjnych wolności i praw wynika z brzmienia kwestionowanego

przepisu. Zarzut niezgodności art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego z art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji nie może zatem podlegać merytorycznej kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną. Zakres normowania wynikający z powołanych wzorców kontroli nie odnosi się do przepisu określonego jako przedmiot badanej skargi. Oznacza to, że skarżąca nie wskazała poprawnie konstytucyjnych wolności lub praw, ani sposobu, w jaki zostały naruszone. Nie dopełniła zatem wymogu wynikającego z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, co uniemożliwia Trybunałowi wydanie wyroku w badanej sprawie.

#### 6. Konkluzja.

Niedopuszczalność merytorycznej kontroli zarzutów przedstawionych w badanej skardze konstytucyjnej wynika z nieprawidłowego określenia przedmiotu zaskarżenia oraz związanego z tym braku wykazania naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącej. W rezultacie badana skarga nie czyni zadość wymogom określonym w art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK, co uzasadnia wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

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

128

### **POSTANOWIENIE** z dnia 5 listopada 2013 r. **Sygn. akt SK 15/12**

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

Piotr Tuleja – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Miroslaw Granat  
Marek Kotlinowski  
Marek Zubik – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 listopada 2013 r., wniosku pełnomocnika skarżącego spółki „GROSAR” sp. z o.o. z siedzibą w Sanoku, adwokata G.O., o orzeczenie zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym,

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

**nie uwzględnić wniosku.**

#### **UZASADNIENIE**

1. Pełnomocnik skarżącej spółki wraz ze złożeniem skargi konstytucyjnej, w której wnosił o stwierdzenie, że art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, ze zm.) jest niezgodny z art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji, wniósł także o przyznanie skarżącej spółce zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem.

2. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 5 listopada 2013 r. umorzył postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej spółki „GROSAR” sp. z o.o. z siedzibą w Sanoku 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).

3. Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o TK, Trybunał orzeka o zwrocie kosztów na rzecz wnoszącego skargę jeżeli skarga konstytucyjna została uwzględniona (zdanie pierwsze), a w uzasadnionych wypadkach może on rozważyć orzeczenie o zwrocie kosztów również, gdy nie znalazł podstaw do uwzględnienia skargi (zdanie drugie). Określając okoliczności, zaliczające się do katalogu „uzasadnionego przypadku”, należy brać pod uwagę charakter postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej, będącej środkiem ochrony indywidualnych praw i wolności, ale również środkiem ochrony Konstytucji oraz konkretną sytuację osoby wnoszącej skargę konstytucyjną.

Zwrot kosztów postępowania, w wypadku nieuwzględnienia skargi konstytucyjnej – a taka sytuacja zachodzi w niniejszej sprawie, w związku z umorzeniem postępowania – ma charakter wyjątkowy, stanowiąc odstępstwo od zasady ogólnej. Trybunał Konstytucyjny rozpoznając wniosek pełnomocnika skarżącej spółki, nie znalazł w badanej sprawie podstaw do uznania, że zachodzi uzasadniony przypadek, pozwalający orzec o zwrocie kosztów postępowania.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

129

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 6 listopada 2013 r.  
**Sygn. akt P 24/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący  
Miroslaw Granat – sprawozdawca  
Marek Kotlinowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 listopada 2013 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie:

czy § 24 ust. 2 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 72, poz. 720) jest zgodny z art. 40 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.),

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. Na podstawie postanowienia z 15 maja 2013 r. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie, II Wydział Cywilny (dalej: sąd pytający), wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy § 24 ust. 2 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 72, poz. 720; dalej: Regulamin TK) jest zgodny z art. 40 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

1.1. Pytanie zostało zadane w związku z następującym stanem faktycznym: Powódka wytoczyła przeciwko powodowi powództwo o rozwód. W wyroku sąd orzekł rozwód małżonków, uwzględniając zgodne wnioski stron o orzeczenie rozwodu z winy pozwanego. Na podstawie postanowienia z 8 marca 2013 r. sąd skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne dotyczące zgodności art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.: dalej: ustawa o kosztach sądowych) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 29 kwietnia 2013 r. wezwał sąd do usunięcia braków formalnych pytania prawnego, przez wskazanie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, w związku z którą pytanie zostało postawione.

1.2. Sąd pytający wskazał, po przeanalizowaniu przepisów ustawy o TK, że ustawodawca nie przewidział trybu uzupełnienia braków formalnych pytania prawnego. Nie jest zatem możliwe nałożenie na sąd obowiązków w tym zakresie pod rygorem zwrotu pytania prawnego. Postępowanie dotyczące uzupełnienia braków formalnych pisma inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało ograniczone do wniosków i skarg, co wynika wprost z art. 36 ust. 2 i art. 49 ustawy o TK. W odniesieniu do wniosków i skarg dopuszczalne jest wyłącznie wydanie postanowienia o odmowie nadania wnioskowi (skardze) dalszego biegu i niemożliwie jest wydanie zarządzenia o zwrocie tych pism.

1.3. W ocenie sądu pytającego zarządzenie Prezesa TK z 29 kwietnia 2013 r. jest wadliwe. Zostało oparte na § 24 ust. 2 Regulaminu TK. Przepis ten zaś jest niezgodny z art. 40 ustawy o TK, który stanowi, że wewnętrzny tok postępowania z wnioskami, skargami konstytucyjnymi i pytaniami prawnymi określa Regulamin TK.

Sąd pytający stwierdził, że Regulamin TK ma określać wyłącznie wewnętrzny tok postępowania. Nie może on nakładać na strony postępowania żadnych obowiązków lub w inny sposób modyfikować postępowania określonego w ustawie, ze skutkiem dla jego uczestników. Norma wynikająca z § 24 ust. 2 Regulaminu TK wykracza poza udzielone przez ustawodawcę upoważnienie, gdyż przewiduje konieczność wydania przez Prezesa TK zarządzenia zmierzającego do uzupełnienia braków formalnych pisma.

1.4. Sąd pytający wskazał, że niezgodność tego rodzaju została omówiona w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2012 r. (sygn. U 3/11). Argumentacja przyjęta w uzasadnieniu tamtego orzeczenia znajduje bezpośrednio odniesienie do zadanego pytania prawnego.

W przywołanej sprawie Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że Regulamin Sądu Najwyższego nie może samostannie nakładać materialnych lub procesowych obowiązków na strony postępowania ani określać obowiązków nałożonych przez ustawę na te podmioty, nie może też pozbawiać ich uprawnień. Akty prawa wewnętrznego nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec jednostki oraz nakładać obowiązków na organy władzy publicznej, które nie pozostają w stosunku podległości względem wydającego akt. Ustawodawca, respektując to założenie, ograniczył rolę Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN do unormowania w regulaminie SN wyłącznie postępowania wewnętrznego.

1.5. Sąd pytający stwierdził, że wydanie postanowienia zmierzającego do ewentualnego uzupełnienia braków formalnych pytania prawnego zawartego w postanowieniu z 8 marca 2013 r. nastąpi, jeżeli zaskarżony przepis został wydany w granicach udzielonej delegacji. Na tym polega znaczenie udzielonej odpowiedzi TK dla rozstrzygnięcia sprawy przed sądem „w incydentalnym zakresie”, a w konsekwencji i zaistnienie przesłanki funkcjonalnej wynikającej z art. 3 ustawy o TK.

Sąd pytający zastrzegł, że nie podziela stanowiska wynikającego z postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 26 lipca 2012 r. (sygn. P 17/12) co do możliwości postawienia pytania prawnego w zasadzie wyłącznie w stosunku do aktów prawnych (przepisów) stanowiących podstawę rozstrzygnięcia sprawy w głównym jej przedmiocie.

1.6. Sąd pytający uznał, że w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki wydania orzeczenia merytorycznego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wydanie wyroku nie oznacza, że postępowanie w sprawie, także przed sądem pierwszej instancji, zostało ostatecznie zakończone i nie zaistnieje potrzeba podjęcia dalszych czynności sądowych. W sprawach o rozwód, sąd obowiązany jest ocenić między innymi, czy zaistniały przesłanki zwrotu połowy opłaty od pozwu na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o kosztach sądowych. Konieczność zwrotu opłaty niewątpliwie zaistnieje w sytuacji, gdy nastąpi uprawomocnienie się wyroku rozwodowego, a w toku postępowania strony zgodnie wniosły o orzeczenie rozwodu bez orzekania o winie. Funkcjonujące

w tym zakresie pominięcie ustawowe, wyłączające możliwość zwrotu opłaty w sprawie, w której strony zgodnie wystąpiły o orzeczenie rozwodu z winy jednej ze stron (także winy obu stron), niewątpliwie narusza Konstytucję. Stanowisko zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 marca 2013 r. (sygn. SK 30/09) znajdzie swoje odpowiednie zastosowanie także do analizowanej kwestii.

Jeżeli zatem udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne zawarte w postanowieniu z 8 marca 2013 r. ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy w zakresie kosztów sądowych, to także taka następcza zależność zachodzi w odniesieniu do pytania prawnego zawartego w niniejszym postanowieniu dla dalszych czynności sądowych, a przede wszystkim możliwości (konieczności) wydania postanowienia w celu uzupełnienia braków formalnych wcześniejszego postanowienia, a w końcu także podstaw do zwrotu połowy opłaty od pozwu.

Możliwość skutecznego wniesienia pytania prawnego dotyczącego pominięcia ustawowego nie jest dotychczas w żaden sposób kwestionowana (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 2008 r., sygn. P 8/07).

2. Prokurator Generalny pismem z 18 lipca 2013 r. zajął stanowisko, że postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu wobec niedopuszczalności wyrokowania.

Prokurator podkreślił, że uzasadniając spełnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, sąd pytający wskazał, że od odpowiedzi udzielonej przez Trybunał Konstytucyjny zależeć będzie „rozstrzygnięcie sprawy przed sądem w tym incydentalnym zakresie”. Rozstrzygnięciem tym będzie wydanie albo niewydanie postanowienia o uzupełnieniu braków formalnych, o których mowa w zarządzeniu Prezesa TK. Postępowanie powinno być umorzone, gdyż pytanie prawne może być skierowane do Trybunału Konstytucyjnego wyłącznie wtedy, gdy sąd rozstrzyga toczącą się przed nim „sprawę”. Pytanie prawne może dotyczyć zarówno głównego przedmiotu sprawy, jak i kwestii incydentalnych.

Pierwsze pytanie prawne Sądu Okręgowego Warszawa-Praga zostało postawione Trybunałowi w zasadniczej sprawie, tj. w sprawie o rozwód. Dotyczyło ono jednak kwestii incydentalnej związanej ze zbadaniem konstytucyjności przepisów o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Wyrok orzekający rozwód został wydany. Zarządzenie Prezesa TK, w którym zwrócił się on o usunięcie braków formalnych pierwszego pytania, odnosiło się do wykazania przez sąd pytający istnienia przesłanki funkcjonalnej w sprawie o rozwód w zakresie wpadkowym, dotyczącym zwrotu części uiszczony opłaty od pozwu.

2.1. Art. 37 ustawy o TK stanowi, że Prezes TK kieruje pytanie prawne do rozpoznania przez właściwy skład orzekający, jeżeli nie zachodzą ku temu przeszkody formalne. Ustawodawca nie przewiduje możliwości poddania pytania wstępnemu rozpoznaniu, w odróżnieniu od wniosków pochodzących od podmiotów legitymowanych „szczególnie” i skarg konstytucyjnych, które takiemu rozpoznaniu podlegają.

Wstępne rozpoznanie wniosków, o których mowa w art. 36 ustawy o TK, i skarg konstytucyjnych przez odesłanie w art. 49 do art. 36 ustawy o TK polega na poddaniu ich szczególnej procedurze, która może być zakończona wydaniem przez sędziego postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu, z jednoczesnym przyznaniem prawa do jego zaskarżenia.

W wypadku pytania prawnego, ustawodawca nie poddał go rygorom (podobnie jak wniosków pochodzących od innych podmiotów niż „szczególnie” legitymowane) wstępnego rozpoznania. Uzależnił jednak skierowanie przez Prezesa TK pytania na rozprawę od braku przeszkód formalnych. Uprawnienie Prezesa TK do wydania zarządzenia wzywającego do uzupełnienia braków formalnych pytania prawnego, o którym mowa w § 24 ust. 2 Regulaminu TK, jest określane mianem procedury „naprawczej”. Procedura ta bowiem nie może zakończyć się odmową nadania dalszego biegu pytaniu prawnemu, w wypadku nieusunięcia jego braków formalnych. Jeśli w procedurze „naprawczej” nie doszło „do usunięcia przeszkód formalnych”, to formą, w jakiej może dojść do zakończenia postępowania, jest postanowienie o jego umorzeniu, pochodzące od składu wyznaczonego do rozpoznania sprawy.

2.2. Prokurator przypomniał, że Prezes TK wydał zarządzenie z 29 kwietnia 2013 r., ponieważ pytanie prawne z 8 marca 2013 r. nie spełniało warunków formalnych, o których mowa w art. 193 Konstytucji. W pytaniu nie wskazano, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, w związku z którą pytanie zostało postawione. Sąd Okręgowy nie uzupełnił braków formalnych pierwszego pytania prawnego, ale skierował drugie pytanie kwestionujące legalność przepisu, na podstawie którego został wezwany zarządzeniem do ich uzupełnienia. Sąd pytający przyjął, że od odpowiedzi na pytanie o legalność § 24 ust. 2 Regulaminu TK będzie zależało merytoryczne rozpatrzenie przez Trybunał pierwszego pytania prawnego.

2.3. W ocenie Prokuratora, sąd pytający nie wykazał, że od odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na pytanie o legalność § 24 ust. 2 Regulaminu TK będzie zależało merytoryczne rozpatrzenie pytania prawnego dotyczącego kosztów sądowych w sprawie o rozwód. Ostateczne rozstrzygnięcie o tym, czy pytanie prawne zostanie merytorycznie rozpatrzone, czy umorzono z przyczyn formalnych, należało będzie do składu TK rozpoznającego sprawę.

Prokurator podkreślił, że ewentualna utrata mocy obowiązującej § 24 ust. 2 Regulaminu TK nie ma znaczenia dla oceny pierwszego pytania prawnego, zadanego przez sąd pytający.

2.4. Prokurator wyraził wątpliwość, czy pytanie o legalność § 24 ust. 2 Regulaminu TK można uznać za zmierzające do rozstrzygnięcia sprawy ubocznej wobec głównego nurtu procesu, tak jak w wypadku pytania o kwestię zwrotu opłaty w sprawie o rozwód. O ile bowiem odpowiedź Trybunału Konstytucyjnego na pierwsze pytanie prawne może mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia w sprawie o rozwód kwestii incydentalnej związanej z jego kosztami, o tyle odpowiedź na drugie pytanie co do uzupełnienia braków formalnych pytania pierwszego ma związek bardzo odległy z przebiegiem postępowania sądowego, na kanwie którego skierowane zostało pytanie prawne, w szczególności w aspekcie realizacji podstawowych praw stron tego postępowania.

2.5. Adresatem normy kompetencyjnej wyrażonej w art. 193 Konstytucji jest sąd występujący z pytaniem prawnym. Obowiązek przeprowadzenia kontroli konstytucyjności norm prawnych przez Trybunał Konstytucyjny powstaje wówczas, gdy pytanie prawne spełnia wymogi formalne, których spełnienie jest wyłączną powinnością sądu.

Decyzja o wystąpieniu z pytaniem prawnym ma charakter autonomiczny, niezależny od woli stron postępowania, których ono dotyczy. Tylko korzystanie z normy kompetencyjnej z zachowaniem konstytucyjnych przesłanek formalnych wynikających z art. 193 Konstytucji może doprowadzić do wydania przez Trybunał merytorycznego orzeczenia. Zdaniem Prokuratora, tylko takie orzeczenia mają bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie toczącej się przed sądem sprawy.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Okoliczności związane z wystąpieniem z pytaniem prawnym.

1.1. Analizowane pytanie zostało wniesione do Trybunału Konstytucyjnego w związku z innym pytaniem prawnym skierowanym do TK przez ten sam sąd. Okoliczności wystąpienia z pytaniem prawnym są następujące:

Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie, II Wydział Cywilny (dalej: sąd pytający), na podstawie postanowienia z 8 marca 2013 r. zwrócił się do Trybunału z pytaniem, czy art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.; dalej: ustawa o kosztach sądowych) jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Była to sprawa dotycząca zapadłego wyroku rozwodowego, a ściślej kwestia wpadkowa dotycząca tego wyroku, odnosząca się do zwrotu części kosztów za wpis od pozwu.

1.2. Prezes TK zarządzeniem z 29 kwietnia 2013 r. wezwał sąd pytający do uzupełnienia braków formalnych przez wskazanie zależności między odpowiedzią Trybunału a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem, w związku z którą pytanie zostało postawione.

1.3. Wobec powyższego sąd pytający wystąpił z pytaniem prawnym do TK i w postanowieniu z 15 maja 2013 r. (sygn. akt II C 388/11) wniósł o zbadanie, czy § 24 ust. 2 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 72, poz. 720; dalej: Regulamin TK) jest zgodny z art. 40 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Kwestionowany przepis Regulaminu TK stanowi: „Jeżeli wniosek lub pytanie prawne zawiera braki formalne, Prezes Trybunału, w drodze zarządzenia, wzywa do ich uzupełnienia, wyznaczając w tym celu odpowiedni termin”.

W uzasadnieniu sąd pytający wyjaśnił, że przesłanka funkcjonalna polega na tym, że orzeczenie TK w niniejszej sprawie wpłynie na to, czy Trybunał rozstrzygnie sprawę dotyczącą przepisów ustawy o kosztach sądowych

merytorycznie, czy też umorzy postępowanie. W ocenie sądu pytającego, oznacza to zatem, że wyrok Trybunału wpłynie na orzekanie przez Trybunał w innej sprawie.

## 2. Dopuszczalność pytania prawnego.

2.1. Trybunał Konstytucyjny, biorąc pod uwagę argumentację sądu pytającego dotyczącą przesłanek wniesienia pytania prawnego, stwierdził, że wymogi odnoszące się do tej instytucji zostały wyjaśnione zarówno w orzecznictwie TK, jak i w doktrynie prawnej.

Z art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o TK wynika, że pytanie prawne musi spełniać przesłanki: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną. O ile jednak przesłanki podmiotowa i przedmiotowa nie budzą co do zasady wątpliwości, o tyle przesłanka funkcjonalna jest wymogiem sprawiającym problemy interpretacyjne. Pytanie prawne może zostać wniesione bowiem wtedy, gdy wyrok TK będzie miał wpływ na rozstrzygnięcie toczącej się przed sądem pytającym sprawy, w związku z którą zadano pytanie.

2.2. 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”. Przepis ten został powtórzony w art. 3 ustawy o TK. W związku z brzmieniem tych przepisów kontrola konstytucyjności inicjowana pytaniem prawnym ma charakter kontroli konkretnej, czyli ściśle związanej z indywidualną sprawą toczącej się przed sądem pytającym. Konstytucja dopuszcza kwestionowanie w trybie pytań prawnych tych przepisów, których ocena przez Trybunał Konstytucyjny może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Jest to tzw. przesłanka funkcjonalna pytania prawnego.

W konsekwencji, art. 32 ust. 3 ustawy o TK przewiduje, że sąd zwracający się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego zobowiązany jest do wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, czyli wykazania przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Na sądzie stawiającym pytanie prawne ciąży obowiązek stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie sądu w toczącej się przed nim sprawie, gdyby określony przepis utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o jego niezgodności z Konstytucją. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że wymaganie określone w art. 32 ust. 3 ustawy o TK ma charakter bezwzględnie wiążący (zob. postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40 oraz wyrok z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111). Zarazem Trybunał Konstytucyjny, jako organ działający na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), ma kompetencję w zakresie oceny, czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego (zob. postanowienie TK z 20 listopada 2008 r., sygn. P 18/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 168). W razie niespełnienia tej przesłanki postępowanie ulega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.3. Trybunał Konstytucyjny potwierdził wyrażony w swoim postanowieniu z 26 lipca 2012 r. (sygn. P 17/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 95) pogląd, dotyczący charakteru sprawy w rozumieniu art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy o TK. W niniejszym wypadku, sąd pytający utożsamiał „sprawę” w rozumieniu art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy o TK z każdym zagadnieniem poddanym pod rozstrzygnięcie sądowe. Zgodnie z tym stanowiskiem, w każdym toczącym się przed sądem postępowaniu osobną „sprawę” stanowi zarówno główny przedmiot sporu, jak i wszelkie rozstrzygnięcia w kwestiach incydentalnych.

2.3.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że stanowisko sądu pytającego jest błędne. Art. 193 Konstytucji wymaga zaistnienia związku funkcjonalnego między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem „sprawy toczącej się przed sądem”. Interpretacja treści normatywnej pojęcia „sprawy” („toczącej się przed sądem”) w rozumieniu art. 193 Konstytucji powinna uwzględniać przedmiot działalności sądów. Zgodnie z art. 177 Konstytucji, sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Przepis ten jednoznacznie wiąże pojęcie „sprawy” z funkcją ustrojową sądu, którą jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. A zatem również za „sprawę” w rozumieniu art. 193 Konstytucji należy uznać postępowanie, którego przedmiotem jest realizacja konstytucyjnych kompetencji sądu, czyli sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Do takich samych wniosków prowadzi wykładnia „sprawy” dokonywana przez pryzmat art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten przyznaje jednostce prawo do „rozpatrzenia sprawy” przez sąd, czyli rozstrzygnięcia sporu o prawo, którego ochrony sądowej poszukuje jednostka. Sąd



pytający orzeka w konkretnej „toczącej się” przed nim sprawie i tylko w ramach tej sprawy może zadać pytanie prawne (por. postanowienie TK z 26 lipca 2012 r., sygn. P 17/12).

2.3.2. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, dopuszczalne jest kwestionowanie w trybie pytania prawnego przepisów dotyczących zagadnień incydentalnych oraz proceduralnych, jeżeli orzeczenie Trybunału w tym zakresie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem (zob. postanowienia z: 26 lipca 2012 r., sygn. P 17/12; 20 listopada 2008 r., sygn. P 18/08; 7 grudnia 2011 r., sygn. P 15/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 121; 10 czerwca 2009 r., sygn. P 4/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 93 oraz wyrok z 24 czerwca 2008 r., sygn. P 8/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 84, a także powołane tam orzecznictwo). W wypadku zagadnień proceduralnych przesłanka funkcjonalna jest również spełniona, gdy utrata mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu ma istotne znaczenie dla przebiegu postępowania sądowego, a w szczególności dla realizacji podstawowych praw stron w tym postępowaniu, albowiem może zależeć od tego wynik sprawy (zob. wyrok TK z 28 lutego 2006 r., sygn. P 13/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 20). Jednakże w każdym wypadku do wykazania związku orzeczenia Trybunału z rozstrzyganą przez sąd sprawą – zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy o TK – zobowiązany jest sąd pytający.

2.3.3. Konstytucja w sposób wyczerpujący określa podmioty uprawnione do inicjowania kontroli przed Trybunałem i wyraźnie różnicuje przesłanki dopuszczalności skorzystania z tego uprawnienia. Art. 193 Konstytucji przyznaje sądom prawo do wystąpienia z pytaniem prawnym, ale przewidziana w tym przepisie przesłanka funkcjonalna wymaga, żeby od odpowiedzi na pytanie prawne zależało rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Przesłanka ta stanowi o istocie kontroli inicjowanej w trybie pytania prawnego. Ustrojodawca nadał tej kontroli charakter ograniczony, przesądzając, że w trybie pytania prawnego nie jest dopuszczalne kwestionowanie przepisów niezwiązanych z rozpatrywaną przez sąd sprawą. Konstytucja przewiduje możliwość skarżenia takich przepisów przez podmioty, którym przysługuje legitymacja ogólna do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Do podmiotów tych nie należą sądy rozpoznające sprawy indywidualne. Z odpowiednim wnioskiem może się zwrócić do Trybunału m.in. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji).

2.3.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 193 Konstytucji wyklucza możliwość inicjowania przez organy sądowe abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności, do czego zmierza rozpatrywane w niniejszej sprawie pytanie prawne. Na gruncie Konstytucji pytanie prawne nie może abstrahować od sprawy, w związku z którą jest postawione, i nie może być traktowane przez sąd jako „okazja” do zainicjowania postępowania przed Trybunałem. Jest tak tym bardziej, że postawienie pytania prawnego wstrzymuje rozpatrzenie sprawy, z którą do sądu zwrócił się określony podmiot. Z uwagi na prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji), pytanie prawne powinno być zadawane wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Sądy powinny korzystać z tej kompetencji po przeanalizowaniu przesłanek dopuszczalności pytania prawnego oraz problemu konstytucyjnego. Inaczej zadanie pytania prawnego może wypaczać cel, któremu służy dany tryb wszczęcia kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. postanowienie z 26 lipca 2012 r., sygn. P 17/12).

2.3.5. Jeżeli sąd pytający twierdzi, że wyrok TK w niniejszej sprawie zdecyduje o tym, czy Trybunał przyjmie do merytorycznej kontroli sprawę dotyczącą ustawy o kosztach sądowych zainicjowaną postanowieniem Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie, a wówczas orzeczenie to wpłynie na rozstrzygnięcie sprawy o zwrot kosztów części pozwu rozwodowego toczącej się przed sądem pytającym, to związek ten nie ma charakteru bezpośredniego. Relacja ta nie uzasadnia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

Umorzenie postępowania przed TK albo przyjęcie sprawy do merytorycznego rozpoznania jest rozstrzygnięciem autonomicznym danego składu Trybunału Konstytucyjnego, który działa ma podstawie przepisów prawa.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że nawet stwierdzenie niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu Regulaminu TK nie będzie miało wpływu na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym. To znaczy, że przedłożone pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej.

Ze względu na wyżej wskazane okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 130

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 7 listopada 2013 r.  
**Sygn. akt K 3/12**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Piotr Tuleja – przewodniczący  
Marek Kotlinowski  
Teresa Liszcz – sprawozdawca  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 7 listopada 2013 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

art. 95c § 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178, ze zm.) z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

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

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie z powodu utraty mocy obowiązującej przepisu kwestionowanego we wniosku.**

## UZASADNIENIE

## I

1. W piśmie z 20 stycznia 2012 r., Prokurator Generalny (dalej: wnioskodawca) wniósł o zbadanie zgodności art. 95c § 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178, ze zm.; dalej: ustawa o nieletnich) z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przedstawił zasadnicze uregulowania ustawowe dotyczące stosowania środków przymusu bezpośredniego (dalej: środki przymusu) wobec nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych (dalej: zakład), schroniskach dla nieletnich (dalej: schronisko) albo w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych (dalej: ośrodek) i stwierdził, że ustawodawca nie uregulował tej materii w dostateczny sposób, a art. 95c zawiera dwa upoważnienia – dla Rady Ministrów i dla Ministra Sprawiedliwości (działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych) do unormowania w rozporządzeniach materii nieunormowanych w ustawie o nieletnich.

Wnioskodawca przytoczył brzmienie zakwestionowanego przepisu i stwierdził, że – jak dotąd – Rada Ministrów nie wydała stosownego rozporządzenia (poprzednio obowiązujące rozporządzenie utraciło moc z dniem 1 stycznia 2012 r.). Szczegółowo omówił systematykę aktów prawnych i wzajemne relacje pomiędzy ustawą i rozporządzeniem.

Zdaniem wnioskodawcy, ustawodawca nie sprecyzował sposobu, w jaki należy stosować siłę fizyczną, umieszczenie w izbie izolacyjnej, założenie pasa obezwładniającego albo kaftana bezpieczeństwa ani warunków, w jakich można stosować te środki przymusu, nie określił też w jakich rodzajach ośrodków mogą być stosowane środki przymusu. Tym samym przyszłe rozporządzenie Rady Ministrów miałyby nie tyle służyć wykonaniu ustawy o nieletnich, co uzupełniać ją w newralgicznym i istotnym dla zainteresowanych zakresie.

Wnioskodawca zwrócił uwagę na niejasne wzajemne relacje pojęć „szczegółowe warunki” i „cele” użytych przez ustawodawcę w kwestionowanym przepisie, w kontekście stosowania środków przymusu przez personel zakładów, schronisk i ośrodków oraz pojęcia „przypadki”, używanego w innych upoważnieniach ustawowych, w kontekście stosowania środków przymusu przez służby mundurowe oraz specjalne. Podkreślił on, że

ograniczanie praw i wolności jednostki przez stosowanie środków przymusu stanowi materię ustawową, ale art. 95a oraz art. 95b ustawy o nieletnich, jako regulujące tylko pewne aspekty stosowania środków przymusu, nie spełniają wymogu dostatecznego określenia sposobu i warunków postępowania podmiotu uprawnionego do decydowania o użyciu tych środków. Innymi słowy, materia sposobu i warunków stosowania środków przymusu nie została ustawowo określona w stopniu pozwalającym ustawodawcy scedować dalsze uprawnienia prawodawcze na organ władzy wykonawczej.

Kwestionowana regulacja godzi – w opinii wnioskodawcy – w konstytucyjne warunki poprawności upoważnienia ustawowego, upoważnia bowiem organ władzy wykonawczej do określenia w rozporządzeniu materii nieuregulowanej ustawowo, czy też uregulowanej jedynie fragmentarycznie.

W odniesieniu do wzorca kontroli, zawartego w art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wnioskodawca stwierdził, że wolnością osobistą jest możliwość swobodnego określania przez jednostkę jej zachowania i postępowania w życiu publicznym i prywatnym. Dalsze konstytucyjne wolności są przejawem wykorzystywania wolności osobistej, w ścisłym związku z którą pozostaje nietykalność osobista – zagwarantowana możliwość utrzymania przez jednostkę jej tożsamości i integralności fizycznej i psychicznej oraz zakaz bezpośredniej i pośredniej ingerencji naruszającej tę integralność. Nietykalność osobista jest silnie związana z przyrodzoną godnością ludzką i – jako aspekt egzystencji człowieka – ma wymiar absolutny, a ustawy nie mogą jej ograniczać. Art. 41 ust. 1 Konstytucji dopuszcza pozbawienie lub ograniczenie wolności, zastrzegając, że może ono nastąpić tylko na zasadach i trybie określonych w ustawie i musi spełniać konstytucyjne przesłanki dopuszczalności ograniczeń w zakresie korzystania z wolności i praw chronionych w ustawie zasadniczej. Wnioskodawca wnikliwie przeanalizował tyżące się tego zagadnienia orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i stanowisko przedstawicieli doktryny prawa, co doprowadziło go do wniosku o konieczności wyłącznie ustawowego unormowania tej problematyki. Uznał więc, że zaskarżone unormowanie godzi w konstytucyjne prawo do wolności, upoważniając organ władzy wykonawczej do uregulowania szczegółowych warunków i sposobu stosowania wobec nieletnich środków przymusu, a także do określenia rodzajów ośrodków, w których mogą być stosowane takie środki.

2. W piśmie z 24 maja 2012 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu szczegółowo przeanalizował wzorce kontroli z wykorzystaniem literatury przedmiotu i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Jego zdaniem, ustawowa regulacja użycia środków przymusu wobec nieletnich nie jest fragmentaryczna ani nierozbudowana. Pomędzy rozporządzeniem a ustawą istnieje funkcjonalno-materialny związek, a rozporządzenie ma konkretyzować przepisy ustawy i z natury rzeczy nie może jej uzupełniać w sposób samoistny, czyli regulować zagadnień pominiętych przez ustawodawcę. Tym samym bezzasadny jest zarzut niekonstytucyjności oparty tylko na tym, że ustawa o nieletnich jest nierozbudowana treściowo, a wiele ważnych kwestii ustawodawca przekazał do uregulowania w drodze rozporządzenia. Kluczowe i wystarczające jest, by w ustawie zostały określone zasadnicze rozstrzygnięcia – zręby normowanej instytucji.

Marszałek Sejmu nie zgodził się z wnioskodawcą, że ustawodawca nie określił istotnych elementów regulacji stosowania środków przymusu wobec nieletnich. Zaskarżony przepis ustawy o nieletnich został zamieszczony w specjalnym rozdziale, normującym podmioty uprawnione do zastosowania środka przymusu, przypadki ich użycia, rodzaje oraz zasady użycia środków przymusu, sposób postępowania po ich użyciu, a także zasadę sądowego nadzoru nad ich zastosowaniem. Tym samym istotne elementy stosowania środków przymusu zostały uregulowane bezpośrednio w ustawie o nieletnich, zacych podstawa normotwórczej działalności Rady Ministrów, jest wystarczająca. Marszałek Sejmu nie podzielił stanowiska wnioskodawcy, że art. 95a i art. 95b ustawy o nieletnich nie spełniają wymogu dostatecznego dookreślenia sposobu i warunków postępowania podmiotu uprawnionego do decydowania o użyciu środków przymusu oraz że sposób i warunki stosowania środków przymusu nie zostały ustawowo określone w stopniu uprawniającym ustawodawcę do cedowania na organ władzy wykonawczej uprawnień prawotwórczych. Przeanalizowawszy – na gruncie polszczyzny – terminów „warunek” i „sposób”, Marszałek Sejmu uznał, że przedmiotem rozporządzenia jest szczegółowe określenie okoliczności, w jakich następuje użycie środków przymusu oraz formy czy metody ich zastosowania. Do uregulowania pozostały więc kwestie techniczne, wymagające specjalistycznej wiedzy o istniejących środkach przymusu i warunkach, w jakich mogą być one stosowane (wielkość pomieszczenia izolacyjnego, rodzaje chwytów obezwładniających, kwalifikacje pracowników ośrodków). Tak określony przedmiot regulacji pozostaje – w opinii Marszałka Sejmu – w zgodzie z postulatem przekazywania do uregulowania rozporządzeniem zagadnień o drugoplanowym i niesamoistnym charakterze, obejmujących kwestie specjalistyczne. Cel regulacji przekazanej do uregulowania w rozporządzeniu musi – zdaniem Marszałka Sejmu – pozostawać w zgodzie z celem ustawy, który nie zawsze jest ujawniony *expressis verbis*. Przepisy rozdziału czwartego ustawy o nieletnich pełnią funkcję gwarancyjną

a ich celem jest określenie wzajemnych relacji pomiędzy należytych gwarancjami wolności osobistej a zapewnieniem porządku publicznego i bezpieczeństwa osobom przebywającym oraz zatrudnionym w ośrodkach dla nieletnich. *Ratione* regulacji jest więc zachowanie ładu i bezpieczeństwa we wspomnianych ośrodkach bez nadmiernej ingerencji państwa w wolność osobistą nieletnich. Taki sam cel towarzyszy materii przekazanej do uregulowania w drodze rozporządzenia.

Marszałek Sejmu stwierdził, że ustawodawca – w granicach przysługującej mu swobody regulacyjnej – określił wszystkie najważniejsze kwestie związane ze stosowaniem środków przymusu wobec nieletnich przebywających w placówkach wychowawczych, a zarazem upoważnił Radę Ministrów do uregulowania w drodze rozporządzenia materii pozostających w funkcjonalnym i materialnym związku z przedmiotem oraz celem ustawy o nieletnich.

W przekonaniu Marszałka Sejmu, wnioskodawca dokonał niedopuszczalnej rozszerzającej wykładni przepisu upoważniającego. Tymczasem przepisy ograniczające prawa lub wolności muszą podlegać wykładni ścisłej, a niewątpliwie taki charakter ma analizowana w sprawie regulacja ustawowa. Praktyka rozszerzenia zakresu przedmiotowego upoważnienia w drodze wykładni jest niedopuszczalna, choćby przemawiały za nią racjonalne argumenty, albowiem brak stanowiska ustawodawcy w danej materii należy rozumieć jako nieudzielenie upoważnienia.

Marszałek Sejmu nie zgodził się z zarzutem naruszenia art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji przez przekazanie do regulacji w drodze rozporządzenia trybu ograniczania wolności osobistej. Jego zdaniem, ustawa o nieletnich określa węzłowe zagadnienia dotyczące sposobu postępowania podmiotu uprawnionego do decydowania o ograniczeniu nietykalności. Obowiązująca regulacja nie jest wprawdzie wyczerpująca, ale nie przesądza to o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Wymóg ustawowego uregulowania trybu ograniczenia wolności nie powinien być rozumiany jako obowiązek regulacji detalicznej i bezwzględnie całościowej, choć ustawodawca rzeczywiście powinien ustalić wszystkie zasadnicze elementy postępowania podmiotu podejmującego decyzję o użyciu środków przymusu.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zaskarżony art. 95c § 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178, ze zm.; dalej: ustawa o nieletnich) został – z dniem 5 czerwca 2013 r. – uchylony, mocą art. 57 pkt 4 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz. U. poz. 628).

Ponadto, z dniem 8 października 2013 r., wszedł w życie art. 1 pkt 23 ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1165), dodający w dziale IV ustawy o nieletnich nowy rozdział 4a zatytułowany „Udzielanie nagród i stosowanie środków dyscyplinarnych wobec nieletnich umieszczonych w schroniskach dla nieletnich i zakładach poprawczych”, zawierający między innymi art. 95ce – 95cg, szczegółowo normujące kwestię stosowania środków dyscyplinarnych wobec nieletnich przebywających w schroniskach dla nieletnich i zakładach poprawczych.

2. W myśl 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), utrata mocy obowiązującej przez akt normatywny w zakwestionowanym zakresie jest obligatoryjną przesłanką umorzenia postępowania, o ile wydanie wyroku nie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności lub praw (art. 39 ust. 3 ustawy o TK), co jednak w niniejszej sprawie nie ma miejsca.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 131

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 12 listopada 2013 r.  
**Sygn. akt P 23/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 listopada 2013 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie:

czy art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pozwu o rozwód w razie orzeczenia rozwodu na zgodny wniosek stron z winy pozwanego, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. W postanowieniu z 8 marca 2013 r. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie, II Wydział Cywilny (dalej: pytający sąd), zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.; dalej: u.k.s.c.) w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pozwu o rozwód w razie orzeczenia rozwodu na zgodny wniosek stron z winy pozwanego, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało sformułowane w związku ze sprawą rozwodową, w której sąd pytający w wyroku z 4 lutego 2013 r., sygn. akt II C 388/11, orzekł rozwód małżonków, uwzględniając zgodne wnioski stron o orzeczenie rozwodu z winy pozwanego.

W uzasadnieniu pytający sąd, odwołując się do treści art. 79 u.k.s.c., wymienił sytuacje, w których ustawodawca przewidział zwrot z urzędu całości albo części uiszczonych opłat od pisma. Jedną z takich sytuacji, unormowaną w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b, jest orzeczenie rozwodu na zgodny wniosek stron bez orzekania o winie. Sąd zwraca wówczas z urzędu stronie połowę opłaty od pozwu. W ocenie pytającego sądu, nie sposób dostrzec jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia istnienia i dalszego utrzymywania sytuacji braku obowiązku zwrotu części opłaty uiszczonych od pozwu o rozwód w sprawie, w której strony zgodnie wniosły o orzeczenie rozwodu z winy obojga małżonków lub jednego z nich. W takiej sprawie, wskutek przedstawienia przez strony zgodnego stanowiska, również dojdzie do ograniczenia czynności sądowych poprzedzających wydanie wyroku, a tym samym do skrócenia czasu całego postępowania. Zdaniem pytającego sądu, funkcjonujące pominięcie ustawowe uchybia sprawiedliwości proceduralnej chronionej art. 45 ust. 1 Konstytucji, a istniejące w tym zakresie wyłączenie nie ma uzasadnienia w postanowieniach art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. W piśmie z 6 września 2013 r. stanowisko Sejmu przedstawiła Marszałek Sejmu. Wniosła o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W uzasadnieniu Marszałek Sejmu omówiła przesłanki formalne, jakie musi spełnić pytanie prawne kierowane do Trybunału, w szczególności przesłankę funkcjonalną. W jej ocenie, pytanie prawne pytającego sądu nie spełnia tej przesłanki, gdyż odpowiedź na nie jest bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed tym sądem. Marszałek Sejmu zwróciła uwagę, że w wydanym przez pytający sąd wyroku rozwodowym nie znalazło się rozstrzygnięcie dotyczące nakazania powódce zwrotu opłaty od pozwu. Skoro ta kwestia jest istotą problemu konstytucyjnego w rozpatrywanej sprawie, pytający sąd powinien przed wydaniem wyroku wydać postanowienie o zawieszeniu toczącego się postępowania oraz przedstawieniu Trybunałowi pytania prawnego. Tymczasem sprawa została w całości rozstrzygnięta, co sprawia, że dalsze rozważania w jej ramach są bezprzedmiotowe.

Niezależnie od powyższej podstawy umorzenia postępowania, Marszałek Sejmu wskazała, że pytający sąd nie wypełnił w sposób prawidłowy obowiązku wynikającego z art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), to jest nie wskazał, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało zadane.

W ocenie Marszałek Sejmu, pytający sąd nie wypełnił także obowiązków zawartych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, zgodnie z którym pytanie prawne powinno zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Pytający sąd ograniczył bowiem swoje uzasadnienie do wskazania, że zawężenie obowiązku zwrotu połowy uiszczonych opłat od pozwu jedynie do orzeczenia rozwodu na zgodny wniosek stron bez orzekania o winie i wykluczenie takiego uprawnienia w innych postępowaniach, w których stanowisko stron będzie zgodne, jest niezrozumiałe.

3. W piśmie z 3 października 2013 r. stanowisko przedstawił Prokurator Generalny. Wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W uzasadnieniu Prokurator przedstawił warunki formalne, jakim musi odpowiadać pytanie prawne, określone w art. 32 ustawy o TK. W jego ocenie, pytanie zadane w rozpatrywanej sprawie nie spełnia wymogu uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności z powołaniem dowodów na jego poparcie. Prokurator zwrócił uwagę, że w wypadku zaskarżenia pominięcia ustawodawczego uzasadnienie zarzutu nie może być oparte na wskazaniu, że rozszerzenie zakresu zastosowania danej normy byłoby trafniejsze, korzystniejsze czy pożądane, ale na przedstawieniu argumentów zmierzających do wykazania, że pomiędzy materią unormowaną w danym przepisie a materią pozostawioną poza jego zakresem zachodzi jakościowa tożsamość skutkująca koniecznością zapewnienia w równym stopniu realizacji konstytucyjnych wolności i praw dla określonej grupy podmiotów. Pytanie prawne w rozpatrywanej sprawie ogranicza się do wyrażenia przez pytający sąd przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją, bez przedstawienia konkretnych argumentów pozwalających na obalenie domniemania konstytucyjności, w związku z czym nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. W pytaniu prawnym Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie (dalej: pytający sąd) zakwestionował zgodność art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.; dalej: u.k.s.c.) w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pozwu o rozwód w razie orzeczenia rozwodu na zgodny wniosek stron z winy pozwanego, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z zakwestionowanym przepisem sąd z urzędu zwraca stronie połowę uiszczonych opłat od pozwu o rozwód lub separację w razie orzeczenia rozwodu lub separacji na zgodny wniosek stron bez orzekania o winie – po uprawomocnieniu się wyroku, z zastrzeżeniem art. 26 ust. 2 u.k.s.c. (przepis ten przewiduje, że w sprawach o rozwód, o separację lub o unieważnienie małżeństwa, w razie zasądzenia alimentów na rzecz małżonka w orzeczeniu kończącym postępowanie w instancji, pobiera się od małżonka zobowiązanego opłatę stosunkową od zasądanego roszczenia, a w razie nakazania eksmisji jednego z małżonków albo podziału wspólnego majątku pobiera się także opłatę w wysokości przewidzianej od pozwu lub wniosku w takiej sprawie).

W ocenie pytającego sądu, niekonstytucyjne jest pominięcie w tym przepisie innej sytuacji przedstawienia przez strony zgodnych stanowisk co do orzeczenia rozwodu, to jest sytuacji, w której strony zgodnie wniosły o orzeczenie rozwodu z winy obojga małżonków lub jednego z nich (przy czym w *petitum* pytania prawnego wskazana została jedynie sytuacja orzeczenia rozwodu na zgodny wniosek stron z winy pozwanego).

2. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny Trybunał zbadał, czy pytanie prawne spełnia przesłanki warunkujące skuteczność jego przedstawienia, a tym samym dopuszczalność merytorycznego rozpoznania. Przesłanki te określone zostały w art. 193 Konstytucji oraz art. 3 i art. 32 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Trybunał wielokrotnie w swoim orzecznictwie wyjaśniał ich znaczenie, zwracając szczególną uwagę na konieczność wykazania przez sąd występujący z pytaniem prawnym przesłanki funkcjonalnej, to jest związku między rozstrzygnięciem Trybunału a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy, na tle której zostało zadane pytanie prawne (zob. np. postanowienie z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40).

3. Badając, czy pytanie prawne spełnia przesłankę funkcjonalną, Trybunał przeanalizował akta sprawy sądowej o sygn. II C 388/11, w związku z którą pytanie zostało sformułowane. Pytający sąd nie odniósł się bowiem w uzasadnieniu pytania do tej przesłanki. Nie odniósł się również do zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 2013 r., sygn. akt Tp 4/13, w sprawie usunięcia braków formalnych pytania przez wskazanie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, w związku z którą pytanie zostało postawione.

Sprawa toczyła się przed pytającym sądem z powództwa Anny R. przeciwko Mirosławowi R. o rozwód. Z uwagi na brak możliwości ustalenia miejsca pobytu pozwanego, zarządzeniem z 5 listopada 2012 r. został ustanowiony kurator procesowy dla nieznanego z miejsca pobytu pozwanego (k. 72 akt). W piśmie procesowym z 1 lutego 2013 r. kurator wyraził zgodę na rozwiązanie małżeństwa z winy pozwanego oraz wniósł o wypłacenie wynagrodzenia za czynności przeprowadzone w sprawie (k. 99 akt). W wyroku z 4 lutego 2013 r., sygn. akt II C 388/11, Sąd Okręgowy orzekł rozwód pomiędzy powódką a pozwanym. W punkcie szóstym wyroku sąd rozstrzygnął o kosztach, to jest zasądził od pozwanego na rzecz powódki kwotę 660 zł tytułem zwrotu kosztów procesu. We wniosku z 11 lutego 2013 r. kurator procesowy pozwanego zwrócił się na podstawie art. 351 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) o uzupełnienie wyroku ze względu na brak orzeczenia o kosztach, w tym o przyznaniu wynagrodzenia kuratorowi procesowemu z tytułu wykonanych czynności w sprawie (k. 104 akt). Odpis prawomocnego wyroku rozwodowego został przesłany przez Sąd Okręgowy do Urzędu Stanu Cywilnego 5 marca 2013 r.

Na tym tle sąd sformułował pytanie prawne, którego przedmiotem jest kwestia braku możliwości zwrotu z urzędu na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b u.k.s.c. połowy opłaty od pozwu o rozwód w razie orzeczenia rozwodu na zgodny wniosek stron z winy pozwanego. Zgodnie z art. 108 § 1 k.p.c. sąd rozstrzyga o kosztach w każdym orzeczeniu kończącym sprawę w instancji. Zgodnie z zasadami unifikacji i koncentracji kosztów procesu sąd obowiązany jest w orzeczeniu kończącym postępowanie orzec o wszystkich dotychczas poniesionych kosztach, a więc także o kosztach sądowych (zob. komentarz do art. 108 kodeksu postępowania cywilnego, [w:] A. Górski, L. Walentynowicz, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Ustawa i orzekanie. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008; B. Bładowski, *Metodyka pracy sędziego cywilisty*, Lex 2013). Sąd rozstrzyga na wniosek strony, który pod rygorem wygaśnięcia roszczenia o zwrot kosztów powinien zostać zgłoszony najpóźniej przed zamknięciem rozprawy bezpośrednio poprzedzającej wydanie orzeczenia wraz ze spisem kosztów albo żądaniem ich przyznania według norm przepisanych. O kosztach należnych stronie działającej bez adwokata, radcy prawnego lub rzecznika patentowego sąd orzeka z urzędu (art. 109 § 1 k.p.c.). Jeśli sąd nie rozstrzygnął w wyroku o kosztach procesu, tzn. nie zawarł w tym zakresie żadnego rozstrzygnięcia, strona może w trybie art. 351 k.p.c. wystąpić w ciągu dwóch tygodni od ogłoszenia albo doręczenia wyroku (jeśli doręczenie następuje z urzędu) z wnioskiem o uzupełnienie wyroku. Wniosek taki sąd może rozpoznać na posiedzeniu niejawnym, a orzeczenie uzupełniające wyrok w zakresie rozstrzygnięcia o kosztach zapada w postaci postanowienia. Jeśli zaś chodzi o brak rozstrzygnięcia w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie kosztów sądowych, to zgodnie z art. 108<sup>1</sup> k.p.c., jeżeli sąd w toku postępowania nie orzekł o obowiązku poniesienia kosztów sądowych lub orzeczeniem nie objął całej kwoty należnej z tego tytułu, postanowienie o tym wydaje na posiedzeniu niejawnym sąd, przed którym sprawa toczyła się w pierwszej instancji. Art. 108<sup>1</sup> k.p.c. dotyczy wyłącznie rozstrzygnięć w kwestii należnych Skarbowi Państwa kosztów sądowych, które nie zostały uiszczone w toku postępowania, o których nie orzekł sąd w orzeczeniu kończącym postępowanie bądź w orzeczeniu swym nie objął całej należnej z tego tytułu kwoty (zob. E. Marszałkowska-Krześ, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Legalis 2012). Jak wynika z jego literalnego brzmienia, nie ma on zastosowania do kosztów procesu rozliczanych między stronami, jak i zwrotu opłaty z urzędu stronie, która ją uiściła. Brak rozstrzygnięcia w tych kwestiach może być zatem naprawiony wyłącznie skutkiem wniosku strony o uzupełnienie wyroku. Nie stoi temu na przeszkodzie okoliczność, że zgodnie z art. 79 u.k.s.c. sąd orzeka z urzędu o zwrocie całości lub części opłaty, co oznacza, że istnieje obowiązek zwrotu bez uprzedniej inicjatywy strony. W doktrynie wskazuje się bowiem, że zwrócenie przez stronę uwagi na ten obowiązek sądu może być w określonych sytuacjach przydatne. Strona ma bowiem

interes w niezwłocznym uzyskaniu zwrotu opłaty i w niedopuszczeniu do przedawnienia roszczenia. Zgodnie z art. 81 u.k.s.c. roszczenie strony o zwrot opłaty sądowej przedawnia się z upływem trzech lat, licząc od dnia powstania tego roszczenia. Roszczenie aktualizuje się w chwili powstania obowiązku, to jest w chwili uprawomocnienia się orzeczenia warunkującego zwrot opłaty (pobranej należnie, w wypadku opłaty uiszczonej bez podstawy prawnej, podlega ona zwrotowi niezwłocznie w chwili uiszczenia; zob. komentarz do art. 79 i art. 81 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, [w:] A. Górski, L. Walentynowicz, *op.cit.*, Warszawa 2008).

Sąd rozstrzyga o kosztach procesu postanowieniem, które z reguły jest zawarte w treści orzeczenia rozstrzygającego istotę sprawy. W takim wypadku kwestionowanie zasadności rozstrzygnięcia o kosztach nastąpi w środku prawnym złożonym od orzeczenia rozstrzygającego istotę sprawy. Jeśli strona nie składa takiego środka (np. apelacji, zarzutów od nakazu zapłaty), to powinna wnieść oddzielne zażalenie na podstawie art. 394 § 1 pkt 9 k.p.c. (zob. H. Pietrkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2012).

W sprawie, w związku z którą sformułowane zostało pytanie prawne, sąd rozstrzygnął o kosztach procesu w punkcie szóstym wyroku z 4 lutego 2013 r. w ten sposób, że zasądził od pozwanego na rzecz powódki kwotę 660 zł tytułem zwrotu kosztów procesu. Z akt sprawy wynika, że strony nie wniosły apelacji od wyroku ani zażalenia na postanowienie w sprawie kosztów. Jedynie z wnioskiem o uzupełnienie wyroku w zakresie kosztów, to jest o przyznanie wynagrodzenia, wystąpił kurator zastępujący pozwanego, ale ta kwestia nie ma związku z pytaniem prawnym. Pytający sąd nie ma zatem możliwości orzeczenia na tym etapie o zwrocie stronie połowy opłaty od pozwu, gdyż kwestia zwrotu kosztów procesu (które to pojęcie obejmuje także koszty sądowe, czyli między innymi opłaty, w tym opłatę od pozwu) została już prawomocnie rozstrzygnięta przez pytający sąd w wyroku z 4 lutego 2013 r. Jedyny przepis, który przewiduje możliwość orzekania o kosztach sądowych po uprawomocnieniu się orzeczenia, to jest art. 108<sup>1</sup> k.p.c., nie ma w sprawie zastosowania, gdyż nie dotyczy zwrotu z urzędu opłaty na podstawie art. 79 u.k.s.c.

Mając na uwadze powyższe, nie ulega wątpliwości, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Spełnienie tej przesłanki wiąże się z koniecznością wykazania przez pytający sąd, że rozwiązanie problemu konstytucyjnego dotyczącego kwestionowanych przepisów jest niezbędne do późniejszego rozstrzygnięcia toczonej przed nim sprawy indywidualnej. Sprawa, w której zadano pytanie prawne, została już prawomocnie rozstrzygnięta przez pytający sąd, także w zakresie, którego dotyczy pytanie prawne, to jest w kwestii kosztów postępowania. Postępowanie podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność orzekania.

4. Brak przesłanki funkcjonalnej jest samoistną przyczyną umorzenia postępowania w rozpatrywanej sprawie. Trybunał zwrócił jednak dodatkowo uwagę, że pytanie prawne nie spełnia ponadto formalnego wymogu art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, a mianowicie nie zawiera uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności z powołaniem dowodów na jego poparcie. Uzasadnienie pytania prawnego zawarte jest na niespełna czterech stronach, z czego dwie zajmują pobieżny opis stanu faktycznego oraz zacytowanie treści art. 79 u.k.s.c. i wyjaśnienie jego *ratio legis*. Dalsza część uzasadnienia sprowadza się zaś do stwierdzenia, że pominięcie ustawowe obowiązku zwrotu połowy opłaty od pozwu w sprawie, w której wydane orzeczenie uwzględnia zgodne wnioski stron o orzeczenie rozwodu z winy strony pozwanej, uchybia sprawiedliwości proceduralnej chronionej art. 45 ust. 1 Konstytucji i nie ma uzasadnienia w art. 31 ust. 3 Konstytucji. To pozwala jedynie na uznanie, że w sprawie został spełniony formalny wymóg art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK w postaci postawienia zarzutu. Pytający sąd nie przedstawił natomiast żadnych argumentów przemawiających za niekonstytucyjnością pominięcia ustawodawczego, którego dopatruje się w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b u.k.s.c.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.



## 132

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 13 listopada 2013 r.  
**Sygn. akt U 6/12****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Piotr Tuleja – przewodniczący  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca  
Andrzej Wróbel,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 listopada 2013 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

§ 8 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 września 2002 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (Dz. U. Nr 151, poz. 1261) w zakresie, w jakim wyłączają prawo do zwolnienia od zajęć służbowych policjantów-mężczyzn wychowujących dziecko wspólnie z kobietą niebędącą funkcjonariuszem policji, z art. 81 ust. 1 i art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, ze zm.) w związku z art. 188 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.) oraz z art. 33 w związku z art. 32, a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

postanawia:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 78, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie na skutek cofnięcia wniosku.**

## UZASADNIENIE

## I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku z 22 października 2012 r. zakwestionował zgodność § 8 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 września 2002 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (Dz. U. Nr 151, poz. 1261; dalej: rozporządzenie MSWiA) w zakresie, w jakim wyłączają prawo do zwolnienia od zajęć służbowych policjantów-mężczyzn wychowujących dziecko wspólnie z kobietą niebędącą funkcjonariuszem policji, z art. 81 ust. 1 i art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, ze zm.; dalej: ustawa o Policji) w związku z art. 188 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: kodeks pracy) oraz z art. 33 w związku z art. 32, a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 79 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o Policji stanowi, że policjantowi przysługują uprawnienia pracownika związane z rodzicielstwem określone w kodeksie pracy, jeżeli przepisy ustawy o Policji nie stanowią inaczej. Z powyższego przepisu wynika, że zakresem zastosowania normy opartej bezpośrednio na art. 188 kodeksu pracy, który stanowi, że pracownikowi wychowującemu przynajmniej jedno dziecko w wieku do 14 lat przysługuje w ciągu roku kalendarzowego zwolnienie od pracy na 2 dni, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, ustawodawca obejmuje również funkcjonariuszy Policji, bez względu na płeć, o ile przepisy ustawy o Policji wskazanego zakresu nie modyfikują. Art. 79 ust. 1 ustawy o Policji w przywołanym wyżej brzmieniu jest elementem porządku prawnego od 23 czerwca 2011 r., czyli od wejścia w życie ustawy z dnia 1 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 117, poz. 677). Celem powyższej zmiany było wyeliminowanie przepisu, który przewidywał, że szczególne uprawnienia pracownicze związane z rodzicielstwem przysługują jedynie policjantom-kobietom.

W art. 81 ust. 1 ustawy o Policji minister właściwy do spraw wewnętrznych został wyposażony w kompetencję do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe prawa i obowiązki oraz przebieg służby policjantów,

uwzględniając właściwości i specyfikę służby w jednostkach organizacyjnych Policji, tryb nawiązywania, zmiany i rozwiązywania stosunku służbowego policjanta, zadania kierowników komórek organizacyjnych właściwych w sprawach osobowych, treść rozkazów personalnych o mianowaniu policjanta na dane stanowisko służbowe lub o zwolnieniu policjanta ze służby, tryb wydawania świadectwa służby i opinii o służbie policjanta, ich wzory, termin żądania sprostowania świadectwa i opinii oraz termin dokonania takiego sprostowania. Na podstawie tego upoważnienia wydano rozporządzenie MSWiA, którego § 8 ust. 1 stanowi, że policjantowi-kobiecie wychowującej przynajmniej jedno dziecko w wieku do 14 lat przysługuje w ciągu roku zwolnienie od zajęć służbowych w wymiarze 2 dni, z zastrzeżeniem ust. 2, który stanowi, iż jeżeli oboje rodzice pełnią służbę w Policji z uprawnienia, o którym mowa w ust. 1, może korzystać jedno z nich. Zgodnie z kwestionowanym § 8 ust. 3 rozporządzenia MSWiA zwolnienie, o którym mowa w ust. 1, przysługuje również policjantowi będącemu jedynym opiekunem dziecka w wieku do 14 lat.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, kwestionowane przepisy rozporządzenia MSWiA w zakresie, w jakim wyłączają prawo do zwolnienia od zajęć służbowych policjantów-mężczyzn wychowujących dziecko w wieku do 14 lat wspólnie z kobietą niebędącą funkcjonariuszem Policji, naruszają normy wyrażone w art. 32 i art. 33 Konstytucji, a zatem nakaz równego traktowania podmiotów podobnych (zasada równości) oraz nakaz równego traktowania kobiet i mężczyzn (zasada równouprawnienia płci). Rzecznik wskazuje, że w sytuacjach „gdy obiektywne – biologiczne lub społeczne – różnice pomiędzy kobietami i mężczyznami nie uzasadniają (bądź nawet niekiedy nie nakazują) zróżnicowanego ich traktowania, kobiety i mężczyźni stanowią «podmioty podobne»”, a „wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonywujących kryteriach”. Zdaniem Rzecznika zróżnicowanie uprawnień wynikających z kwestionowanych przepisów ma charakter dyskryminujący, gdyż bez przekonującego uzasadnienia pozbawia pewną grupę funkcjonariuszy Policji uprawnień rodzicielskich, „które nie są związane z cechami biologicznymi osoby sprawującej opiekę nad dzieckiem i powinny przysługiwać pracownikom obu płci”.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał również, że kwestionowane normy rozporządzenia MSWiA pozostają w kolizji z normami odtwarzanymi z przepisów rangi ustawowej, tj. z art. 79 ust. 1 ustawy o Policji w związku z art. 188 kodeksu pracy. Rzecznik podkreślił, że uprawnienie wynikające z art. 188 kodeksu pracy, ma charakter powszechny, tj. obejmuje swoim zakresem podmiotowym wszystkich pracowników, niezależnie od płci, co „jest konsekwencją obowiązywania art. 33 Konstytucji, statuującego równość kobiet i mężczyzn”. Normy oparte na przepisach rangi podustawowej nie mogą zatem tego charakteru modyfikować. Powszechny charakter wskazanego prawa w odniesieniu do funkcjonariuszy Policji wynika również pośrednio z art. 79 ust. 1 ustawy o Policji w znowelizowanym brzmieniu. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił także uwagę na to, że kwestionowane przepisy rozporządzenia MSWiA nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 81 ust. 1 ustawy o Policji, w związku z czym naruszają również art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika, „rozporządzenie na skutek zmiany przepisu merytorycznego, który wykonywało, utraciło w stosunku do ustawy o Policji swój wykonawczy charakter”.

Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że zwracał się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o rozważenie możliwości zmiany kwestionowanych przepisów rozporządzenia MSWiA. W rozpatrywanej sprawie Rzecznik zwracał się również do Komendanta Głównego Policji. Aktywność Rzecznika na tym polu przyczyniła się do zmiany art. 79 ust. 1 ustawy o Policji.

2. Prokurator Generalny, w stanowisku z 6 grudnia 2012 r., podzielił wszystkie zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich. Prokurator Generalny stwierdził także, że „regulacje aktu podustawowego [...] nie spełniają kategorycznie sformułowanego wymogu zgodności z unormowaniami ustawowymi”, a „unormowania rozporządzenia modyfikujące ustawę należy uznać za wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego, a przez to godzące w konstytucyjną zasadę hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego”.

3. Minister Spraw Wewnętrznych, w piśmie z 12 lutego 2013 r., przedstawił stanowisko, zgodnie z którym kwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy rozporządzenia MSWiA we wskazanym przez wnioskodawcę zakresie są niezgodne z art. 33 w związku z art. 32 Konstytucji, jak również z art. 81 ust. 1 i art. 79 ust. 1 ustawy o Policji w związku z art. 188 kodeksu pracy, a tym samym także z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Minister Spraw Wewnętrznych podzielił argumenty przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich i podkreślił, że „w przypadku omawianych regulacji nie wydaje się, aby istniały argumenty, które przemawiają za utrzymaniem [...] regulacji różnicujących sytuację prawną policjantów z uwagi na płeć”.

Minister wskazał także, że we współpracy z Komendą Główną Policji, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych prowadzi prace legislacyjne nad projektem rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie MSWiA; przewiduje

ono m.in. zmianę § 8 rozporządzenia MSWiA „celem jej dostosowania do aktualnego brzmienia przepisów art. 79 ust. 1 ustawy o Policji”.

## II

W Dzienniku Ustaw z 5 czerwca 2013 r. pod pozycją 644 opublikowane zostało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (dalej: rozporządzenie MSW), które weszło w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (§ 34 rozporządzenia MSW). Zgodnie z § 33 tego rozporządzenia rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 września 2002 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (Dz. U. Nr 151, poz. 1261; dalej: rozporządzenie MSWiA) zostało w całości uchylone. Normy kwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, oparte na § 8 ust. 1 i 3 rozporządzenia MSWiA utraciły zatem swoją moc obowiązującą z dniem wejścia w życie rozporządzenia MSW.

Przepis § 8 rozporządzenia MSW stanowi, że policjantowi wychowującemu przynajmniej jedno dziecko w wieku do 14 lat przysługuje w ciągu roku kalendarzowego zwolnienie od zajęć służbowych w wymiarze 2 dni. Norma oparta na powyższym przepisie nie różnicuje uprawnień policjantów ze względu na ich płeć czy inne cechy osobiste.

W związku ze zmianą stanu prawnego Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 7 października 2013 r. na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) cofnął wniosek z 22 października 2012 r. i wniósł o umorzenie postępowania stosownie do art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, § 8 rozporządzenia MSW w aktualnym brzmieniu nie budzi już wątpliwości konstytucyjnych, które podniesiono w uzasadnieniu wniosku z 22 października 2012 r. Rzecznik wskazał, że przyjęcie takiej regulacji jest zgodne z jego oczekiwaniami.

Rzecznik stwierdził ponadto, że nie występuje przewidziana w art. 39 ust. 3 ustawy o TK przesłanka dająca możliwość, aby ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów, mogło pełnić funkcję restytucyjną. Uprawnienie związane z rodzicielstwem, które było przedmiotem kwestionowanych przepisów i które jest przedmiotem § 8 rozporządzenia MSW, może być realizowane w określonym prawem wymiarze czasowym jedynie „w ciągu roku”, a zatem, co wskazuje Rzecznik, „uprawnienia do opieki nad dzieckiem za wcześniejsze lata każdorazowo dezaktualizowały się z upływem ostatniego dnia danego roku”.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 7 października 2013 r., na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), cofnął wniosek z 22 października 2012 r., wnosząc jednocześnie o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

2. Zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy o TK, wnioskodawca może do rozpoczęcia rozprawy wycofać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że prawo do cofnięcia wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej przed rozpoczęciem rozprawy mieści się w granicach swobodnego uznania wnioskodawcy i jest jednym z przejawów zasady dyspozycyjności, na której opiera się postępowanie przez Trybunałem Konstytucyjnym. Cofnięcie wniosku przed rozpoczęciem rozprawy skutkuje umorzeniem postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

**SKOROWIDZ ORZECZEŃ WEDŁUG SYGNATUR**

sygn.		poz.	str.
K 3/12	– postanowienie z dnia 7 listopada 2013 r.,	130	1726
K 17/12	– wyrok z dnia 28 listopada 2013 r.,	125	1672
K 31/12	– wyrok z dnia 7 listopada 2013 r.,	121	1545
K 40/12	– wyrok z dnia 5 listopada 2013 r.,	120	1527
P 25/12	– wyrok z dnia 13 listopada 2013 r.,	122	1630
P 33/12	– wyrok z dnia 26 listopada 2013 r.,	123	1648
P 23/13	– postanowienie z dnia 12 listopada 2013 r.,	131	1729
P 24/13	– postanowienie z dnia 6 listopada 2013 r.,	129	1720
SK 6/10	– postanowienie z dnia 5 listopada 2013 r.,	126	1709
SK 15/12	– postanowienie z dnia 5 listopada 2013 r.,	127	1713
SK 15/12	– postanowienie z dnia 5 listopada 2013 r.,	128	1719
SK 33/12	– wyrok z dnia 26 listopada 2013 r.,	124	1661
U 6/12	– postanowienie z dnia 13 listopada 2013 r.,	132	1733

## 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. 5.11.2013, K 10/12 (poz. 120), w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121), w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125), p. 5.11.2013, SK 6/10 (poz. 126)

**art. 5** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 7** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 9** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 10 ust. 1** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 16 ust. 2** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 18** – w. 26.11.2013, P 33/12 (poz. 123)

**art. 20** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 31 ust. 3** – w. 26.11.2013, P 33/12 (poz. 123), p. 6.11.2013, P 24/13 (poz. 129), p. 12.11.2013, P 23/13 (poz. 131)

**art. 32** – w. 5.11.2013, K 10/12 (poz. 120), p. 13.11.2013, U 6/12 (poz. 132)

**art. 32 ust. 1** – w. 26.11.2013, SK 33/12 (poz. 124)

**art. 33** – p. 13.11.2013, U 6/12 (poz. 132)

**art. 42 ust. 2 i 3** – p. 5.11.2013, SK 15/12 (poz. 127), p. 5.11.2013, SK 15/12 (poz. 128)

**art. 45 ust. 1** – w. 26.11.2013, SK 33/12 (poz. 124), p. 6.11.2013, P 24/13 (poz. 129), p. 12.11.2013, P 23/13 (poz. 131)

**art. 47** – w. 26.11.2013, P 33/12 (poz. 123)

**art. 55 ust. 1 i 2** – p. 5.11.2013, SK 6/10 (poz. 126)

**art. 61** – w. 13.11.2013, P 25/12 (poz. 122)

**art. 70 ust. 4** – w. 5.11.2013, K 10/12 (poz. 120)

**art. 74** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 77 ust. 1** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 78** – w. 26.11.2013, SK 33/12 (poz. 124), p. 5.11.2013, SK 6/10 (poz. 126)

**art. 79** – w. 26.11.2013, SK 33/12 (poz. 124)

**art. 79 ust. 1** – w. 26.11.2013, SK 33/12 (poz. 124), p. 5.11.2013, SK 15/12 (poz. 127)

**art. 84** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 86** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 92 ust. 1** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121), p. 13.11.2013, U 6/12 (poz. 132)

**art. 94** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 119 ust. 1** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 122 ust. 1-5** – w. 13.11.2013, P 25/12 (poz. 122)

**art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9** – w. 13.11.2013, P 25/12 (poz. 122)

**art. 165** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 166 ust. 1** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 168** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 173** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 176 ust. 1** – w. 26.11.2013, SK 33/12 (poz. 124)

**art. 177** – p. 6.11.2013, P 24/13 (poz. 129)

**art. 178 ust. 1** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 184** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 186 ust. 1** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 190** – p. 5.11.2013, SK 6/10 (poz. 126)

**art. 190 ust. 3** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 190 ust. 4** – w. 26.11.2013, SK 33/12 (poz. 124)

**art. 193** – w. 13.11.2013, P 25/12 (poz. 122), w. 26.11.2013, P 33/12 (poz. 123), p. 6.11.2013, P 24/13 (poz. 129)

**art. 217** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

## 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. 13.11.2013, P 25/12 (poz. 122), w. 26.11.2013, P 33/12 (poz. 123), p. 6.11.2013, P 24/13 (poz. 129), p. 12.11.2013, P 23/13 (poz. 131)

**art. 24 ust. 2** – p. 5.11.2013, SK 15/12 (poz. 128)

**art. 31 ust. 2** – p. 13.11.2013, U 6/12 (poz. 132)

**art. 32** – p. 12.11.2013, P 23/13 (poz. 131)

**art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125), p. 12.11.2013, P 23/13 (poz. 131)

**art. 32 ust. 3** – p. 6.11.2013, P 24/13 (poz. 129)

**art. 36** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 39 ust. 1 pkt 1** – w. 5.11.2013, K 10/12 (poz. 120), w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121), w. 13.11.2013, P 25/12 (poz. 122), w. 26.11.2013, SK 33/12 (poz. 124), w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125), p. 5.11.2013, SK 15/12 (poz. 127), p. 5.11.2013, SK 15/12 (poz. 128), p. 6.11.2013, P 24/13 (poz. 129)

**art. 39 ust. 1 pkt 2** – p. 13.11.2013, U 6/12 (poz. 132)

**art. 39 ust. 1 pkt 3** – w. 26.11.2013, SK 33/12 (poz. 124), p. 7.11.2013, K 3/12 (poz. 130), p. 12.11.2013, P 23/13 (poz. 131)

**art. 39 ust. 3** – w. 26.11.2013, SK 33/12 (poz. 124), p. 7.11.2013, K 3/12 (poz. 130)

**art. 40** – p. 6.11.2013, P 24/13 (poz. 129)

**art. 42** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 47 ust. 1** – w. 26.11.2013, SK 33/12 (poz. 124), p. 5.11.2013, SK 15/12 (poz. 127)

**art. 49** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 50 ust. 3** – p. 5.11.2013, SK 6/10 (poz. 126)

**art. 59 ust. 2** – w. 26.11.2013, SK 33/12 (poz. 124)

**art. 66** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 74 ust. 1 i 2** – p. 5.11.2013, SK 6/10 (poz. 126)

**UCHWAŁA Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego** (M. P. Nr 72, poz. 720):

**§ 24 ust. 2** – p. 6.11.2013, P 24/13 (poz. 129)

## III

## INNE AKTY NORMATYWNE

USTAWA z dnia 25 lutego 1964 r. – **Kodeks rodzinny i opiekuńczy** (Dz. U. z 2012 r. poz. 788 i 1529):

**art. 62** – w. 26.11.2013, P 33/12 (poz. 123)

**art. 71** – w. 26.11.2013, P 33/12 (poz. 123)

**art. 86** – w. 26.11.2013, P 33/12 (poz. 123)

USTAWA z dnia 23 kwietnia 1964 r. – **Kodeks cywilny** (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z 1971 r. Nr 27, poz. 252, z 1976 r. Nr 19, poz. 122, z 1982 r. Nr 11, poz. 81, Nr 19, poz. 147 i Nr 30, poz. 210, z 1984 r. Nr 45, poz. 242, z 1985 r. Nr 22, poz. 99, z 1989 r. Nr 3, poz. 11, z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Nr 55, poz. 321 i Nr 79, poz. 464, z 1991 r. Nr 107, poz. 464 i Nr 115, poz. 496, z 1993 r. Nr 17, poz. 78, z 1994 r. Nr 27, poz. 96, Nr 85, poz. 388 i Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 83, poz. 417, z 1996 r. Nr 114, poz. 542, Nr 139, poz. 646 i Nr 149, poz. 703, z 1997 r. Nr 43, poz. 272, Nr 115, poz. 741, Nr 117, poz. 751 i Nr 157, poz. 1040, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 758, z 1999 r. Nr 52, poz. 532, z 2000 r. Nr 22, poz. 271, Nr 74, poz. 855 i 857, Nr 88, poz. 983 i Nr 114, poz. 1191, z 2001 r. Nr 11, poz. 91, Nr 71, poz. 733, Nr 130, poz. 1450 i Nr 145, poz. 1638, z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 141, poz. 1176, z 2003 r. Nr 49, poz. 408, Nr 60, poz. 535, Nr 64, poz. 592 i Nr 124, poz. 1151, z 2004 r. Nr 91, poz. 870, Nr 96, poz. 959, Nr 162, poz. 1692, Nr 172, poz. 1804 i Nr 281, poz. 2783, z 2005 r. Nr 48, poz. 462, Nr 157, poz. 1316 i Nr 172, poz. 1438, z 2006 r. Nr 133, poz. 935, z 2007 r.

Nr 80, poz. 538, Nr 82, poz. 557 i Nr 181, poz. 1287, z 2008 r. Nr 116, poz. 731, Nr 163, poz. 1012, Nr 220, poz. 1425 i 1431 i Nr 228, poz. 1506, z 2009 r. Nr 42, poz. 341 i Nr 79, poz. 662, z 2010 r. Nr 40, poz. 222 i Nr 155, poz. 1037 oraz z 2011 r. Nr 80, poz. 432, Nr 85, poz. 458 i Nr 230, poz. 1370):

**art. 140** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 195** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 232** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 252** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

USTAWA z dnia 17 listopada 1964 r. – **Kodeks postępowania cywilnego** (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z 1965 r. Nr 15, poz. 113, z 1974 r. Nr 27, poz. 157 i Nr 39, poz. 231, z 1975 r. Nr 45, poz. 234, z 1982 r. Nr 11, poz. 82 i Nr 30, poz. 210, z 1983 r. Nr 5, poz. 33, z 1984 r. Nr 45, poz. 241 i 242, z 1985 r. Nr 20, poz. 86, z 1987 r. Nr 21, poz. 123, z 1988 r. Nr 41, poz. 324, z 1989 r. Nr 4, poz. 21 i Nr 33, poz. 175, z 1990 r. Nr 14, poz. 88, Nr 34, poz. 198, Nr 53, poz. 306, Nr 55, poz. 318 i Nr 79, poz. 464, z 1991 r. Nr 7, poz. 24, Nr 22, poz. 92 i Nr 115, poz. 496, z 1993 r. Nr 12, poz. 53, z 1994 r. Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 83, poz. 417, z 1996 r. Nr 24, poz. 110, Nr 43, poz. 189, Nr 73, poz. 350 i Nr 149, poz. 703, z 1997 r. Nr 43, poz. 270, Nr 54, poz. 348, Nr 75, poz. 471, Nr 102, poz. 643, Nr 117, poz. 752, Nr 121, poz. 769 i 770, Nr 133, poz. 882, Nr 139, poz. 934, Nr 140, poz. 940 i Nr 141, poz. 944, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 757, z 1999 r. Nr 52, poz. 532, z 2000 r. Nr 22, poz. 269 i 271, Nr 48, poz. 552 i 554, Nr 55, poz. 665, Nr 73, poz. 852, Nr 94, poz. 1037, Nr 114, poz. 1191 i 1193 i Nr 122, poz. 1314, 1319 i 1322, z 2001 r. Nr 4, poz. 27, Nr 49, poz. 508, Nr 63, poz. 635, Nr 98, poz. 1069, 1070 i 1071, Nr 123, poz. 1353, Nr 125, poz. 1368 i Nr 138, poz. 1546, z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 26, poz. 265, Nr 74, poz. 676, Nr 84, poz. 764, Nr 126, poz. 1069 i 1070, Nr 129, poz. 1102, Nr 153, poz. 1271, Nr 219, poz. 1849 i Nr 240, poz. 2058, z 2003 r. Nr 41, poz. 360, Nr 42, poz. 363, Nr 60, poz. 535, Nr 109, poz. 1035, Nr 119, poz. 1121, Nr 130, poz. 1188, Nr 139, poz. 1323, Nr 199, poz. 1939 i Nr 228, poz. 2255, z 2004 r. Nr 9, poz. 75, Nr 11, poz. 101, Nr 68, poz. 623, Nr 91, poz. 871, Nr 93, poz. 891, Nr 121, poz. 1264, Nr 162, poz. 1691, Nr 172, poz. 1804, Nr 204, poz. 2091, Nr 210, poz. 2135 i Nr 236, poz. 2356, z 2005 r. Nr 13, poz. 98, Nr 22, poz. 185, Nr 86, poz. 732, Nr 122, poz. 1024, Nr 143, poz. 1199, Nr 150, poz. 1239, Nr 169, poz. 1413, Nr 172, poz. 1438, Nr 178, poz. 1478, Nr 183, poz. 1538 i Nr 267, poz. 2258, z 2006 r. Nr 12, poz. 66, Nr 66, poz. 466, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 186, poz. 1379, Nr 226, poz. 1656 Nr 235, poz. 1699, z 2007 r. Nr 7, poz. 58, Nr 47, poz. 319, Nr 50, poz. 331, Nr 61, poz. 418, Nr 106, poz. 731, Nr 112, poz. 766 i 769, Nr 115, poz. 794, Nr 121, poz. 831, Nr 123, poz. 849, Nr 176, poz. 1243, Nr 181, poz. 1287, Nr 192, poz. 1378 i Nr 247, poz. 1845, z 2008 r. Nr 59, poz. 367, Nr 96, poz. 609 i 619, Nr 110, poz. 706, Nr 116, poz. 731, Nr 119, poz. 772, Nr 120, poz. 779, Nr 122, poz. 796, Nr 171, poz. 1056, Nr 220, poz. 1431, Nr 228, poz. 1507, Nr 231, poz. 1547 i Nr 234, poz. 1571, z 2009 r. Nr 26, poz. 156, Nr 67, poz. 571, Nr 69, poz. 592 i 593, Nr 131, poz. 1075, Nr 179, poz. 1395 i Nr 216, poz. 1676, z 2010 r. Nr 3, poz. 13, Nr 7, poz. 45, Nr 24, poz. 125, Nr 40, poz. 229, Nr 108, poz. 684, Nr 109, poz. 724, Nr 125, poz. 842, Nr 152, poz. 1018, Nr 155, poz. 1037, Nr 182, poz. 1228, Nr 197, poz. 1307, Nr 182, poz. 1228, Nr 197, poz. 1307, Nr 215, poz. 1418 i Nr 217, poz. 1435, z 2011 r. Nr 34, poz. 173, Nr 85, poz. 458, Nr 87, poz. 482, Nr 92, poz. 531, Nr 112, poz. 654, Nr 129, poz. 735, Nr 138, poz. 806 i 807, Nr 144, poz. 854, Nr 149, poz. 887, Nr 224, poz. 1342, Nr 233, poz. 1381 i Nr 234, poz. 1391, z 2012 r. poz. 908, 1254, 1529 i 1445 oraz z 2013 r. poz. 142, 403, 654 i 880):

**art. 108 § 1** – p. 12.11.2013, P 23/13 (poz. 131)

**art. 234** – w. 26.11.2013, P 33/12 (poz. 123)

**art. 351** – p. 12.11.2013, P 23/13 (poz. 131)

**art. 456 § 3** – w. 26.11.2013, P 33/12 (poz. 123)

USTAWA z dnia 26 czerwca 1974 r. – **Kodeks pracy** (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, Nr 106, poz. 668 i Nr 113, poz. 717, z 1999 r. Nr 99, poz. 1152, z 2000 r. Nr 19, poz. 239, Nr 43, poz. 489, Nr 107, poz. 1127 i Nr 120, poz. 1268, z 2001 r. Nr 11, poz. 84, Nr 28, poz. 301, Nr 52, poz. 538, Nr 99, poz. 1075, Nr 111, poz. 1194, Nr 123, poz. 1354, Nr 128, poz. 1405 i Nr 154, poz. 1805, z 2002 r. Nr 74, poz. 676, Nr 135, poz. 1146, Nr 199, poz. 1673 i Nr 200, poz. 1679, z 2003 r. Nr 166, poz. 1608 i Nr 213, poz. 2081, z 2004 r. Nr 96, poz. 959, Nr 99, poz. 1001, Nr 120, poz. 1252 i Nr 240, poz. 2407, z 2005 r. Nr 10, poz. 71, Nr 68, poz. 610, Nr 86, poz. 732 i Nr 167, poz. 1398, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 133, poz. 935, Nr 217, poz. 1587 i Nr 221, poz. 1615, z 2007 r. Nr 64, poz. 426, Nr 89, poz. 589, Nr 176, poz. 1239, Nr 181, poz. 1288 i Nr 225, poz. 1672, z 2008 r. Nr 93, poz. 586, Nr 223, poz. 1460 i Nr 237, poz. 1654, z 2009 r. Nr 6, poz. 33, Nr 98, poz. 817, Nr 99, poz. 825, Nr 115, poz. 958, Nr 157, poz. 1241 i Nr 219, poz. 1704, z 2010 r. Nr 105,

poz. 655, Nr 135, poz. 912, Nr 182, poz. 1228, Nr 224, poz. 1459, Nr 249, poz. 1655 i Nr 254, poz. 1700, z 2011 r. Nr 36, poz. 181, Nr 63, poz. 322, Nr 80, poz. 432, Nr 144, poz. 855, Nr 149, poz. 887 i Nr 232, poz. 1378, z 2012 r. poz. 908 i 1110 oraz z 2013 r. poz. 2, 675, 896 i 1028):

**art. 188** – p. 13.11.2013, U 6/12 (poz. 132)

USTAWA z dnia 26 maja 1982 r. – **Prawo o adwokaturze** (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, Nr 166, poz. 1317, Nr 210, poz. 1628 i Nr 216, poz. 1676, z 2010 r. Nr 7, poz. 45, Nr 47, poz. 278, Nr 200, poz. 1326 i Nr 217, poz. 1429, z 2011 r. Nr 106, poz. 622 i Nr 142, poz. 830 oraz z 2013 r. poz. 829):

**ogólnie** – w. 26.11.2013, SK 33/12 (poz. 124)

USTAWA z dnia 26 października 1982 r. **o postępowaniu w sprawach nieletnich** (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178, z 2011 r. Nr 112, poz. 654, Nr 149, poz. 887 i Nr 191, poz. 1134, z 2012 r. poz. 579 oraz z 2013 r. poz. 628 i 1165):

**art. 95c § 1** – p. 7.11.2013, K 3/12 (poz. 130)

USTAWA z dnia 8 marca 1990 r. **o samorządzie gminnym** (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318):

**art. 9 ust. 1 i 3** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

USTAWA z dnia 6 kwietnia 1990 r. **o Policji** (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z 2012 r. poz. 627, 664, 908, 951 i 1529 oraz z 2013 r. poz. 628 i 675):

**art. 79 ust. 1** – p. 13.11.2013, U 6/12 (poz. 132)

**art. 81 ust. 1** – p. 13.11.2013, U 6/12 (poz. 132)

USTAWA z dnia 24 czerwca 1994 r. **o własności lokali** (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 oraz z 2004 r. Nr 141, poz. 1492):

**ogólnie** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

USTAWA z dnia 13 września 1996 r. **o utrzymaniu czystości i porządku w gminach** (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 i 951 oraz z 2013 r. poz. 21, 228 i 888):

**art. 2 ust. 1 pkt 4** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 2 ust. 3** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 3a ust. 1 i 2** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 6d ust. 1** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 6e** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 6h** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 6j ust. 2a** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 6k** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 6l** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 6m** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

USTAWA z dnia 20 grudnia 1996 r. **o gospodarce komunalnej** (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236):

**ogólnie** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 2** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 3 ust. 1** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

**art. 4 ust. 1 pkt 1** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

USTAWA z dnia 10 kwietnia 1997 r. – **Prawo energetyczne** (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, Nr 104, poz. 708, Nr 158, poz. 1123 i Nr 170, poz. 1217, z 2007 r. Nr 21, poz. 124, Nr 52, poz. 343, Nr 115, poz. 790 i Nr 130, poz. 905, z 2008 r. Nr 180, poz. 1112 i Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 3, poz. 11, Nr 69, poz. 586, Nr 165, poz. 1316 i Nr 215, poz. 1664, z 2010 r. Nr 21, poz. 104 oraz z 2011 r. Nr 94, poz. 551, Nr 135, poz. 789, Nr 205, poz. 1208, Nr 234, poz. 1392 i Nr 233, poz. 1381):

**art. 56 ust. 1 pkt 12** – p. 5.11.2013, SK 15/12 (poz. 127), p. 5.11.2013, SK 15/12 (poz. 128)



USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks postępowania karnego** (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z 1999 r. Nr 83, poz. 931, z 2000 r. Nr 50, poz. 580, Nr 62, poz. 717, Nr 73, poz. 852 i Nr 93, poz. 1027, z 2001 r. Nr 98, poz. 1071 i Nr 106, poz. 1149, z 2002 r. Nr 74, poz. 676, z 2003 r. Nr 17, poz. 155, Nr 111, poz. 1061 i Nr 130, poz. 1188, z 2004 r. Nr 51, poz. 514, Nr 69, poz. 626, Nr 93, poz. 889, Nr 240, poz. 2405 i Nr 264, poz. 2641, z 2005 r. Nr 10, poz. 70, Nr 48, poz. 461, Nr 77, poz. 680, Nr 96, poz. 821, Nr 141, poz. 1181, Nr 143, poz. 1203, Nr 163, poz. 1363, Nr 169, poz. 1416 i Nr 178, poz. 1479, z 2006 r. Nr 15, poz. 118, Nr 66, poz. 467, Nr 95, poz. 659, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 141, poz. 1009 i 1013, Nr 167, poz. 1192 i Nr 226, poz. 1647 i 1648, z 2007 r. Nr 20, poz. 116, Nr 64, poz. 432, Nr 80, poz. 539, Nr 89, poz. 589, Nr 99, poz. 664, Nr 112, poz. 766, Nr 123, poz. 849 i Nr 128, poz. 903, z 2008 r. Nr 27, poz. 162, Nr 100, poz. 648, Nr 107, poz. 686, Nr 123, poz. 802, Nr 182, poz. 1133, Nr 208, poz. 1308, Nr 214, poz. 1344, Nr 225, poz. 1485, Nr 234, poz. 1571 i Nr 237, poz. 1651, z 2009 r. Nr 8, poz. 39, Nr 20, poz. 104, Nr 28, poz. 171, Nr 68, poz. 585, Nr 85, poz. 716, Nr 127, poz. 1051, Nr 144, poz. 1178, Nr 168, poz. 1323, Nr 178, poz. 1375, Nr 190, poz. 1474 i Nr 206, poz. 1589, z 2010 r. Nr 7, poz. 46, Nr 98, poz. 626, Nr 106, poz. 669, Nr 122, poz. 826, Nr 125, poz. 842, Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307, z 2011 r. Nr 48, poz. 245 i 246, Nr 53, poz. 273, Nr 112, poz. 654, Nr 117, poz. 678, Nr 142, poz. 829, Nr 191, poz. 1135, Nr 217, poz. 1280, Nr 240, poz. 1430, 1431 i 1438 i Nr 279, poz. 1645, z 2012 r. poz. 886, 1091, 1101, 1327 i 1529 oraz z 2013 r. poz. 480, 765, 1247, 1282):

**art. 426 § 1 i 2** – w. 26.11.2013, SK 33/12 (poz. 124)

**art. 618 § 1 pkt 11** – w. 26.11.2013, SK 33/12 (poz. 124)

**art. 626 § 3** – w. 26.11.2013, SK 33/12 (poz. 124)

USTAWA z dnia 27 lipca 2001 r. – **Prawo o ustroju sądów powszechnych** (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 i Nr 154, poz. 1787, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, Nr 213, poz. 1802 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 188, poz. 1838 i Nr 228, poz. 2256, z 2004 r. Nr 34, poz. 304, Nr 130, poz. 1376, Nr 185, poz. 1907 i Nr 273, poz. 2702 i 2703, z 2005 r. Nr 13, poz. 98, Nr 131, poz. 1102, Nr 167, poz. 1398, Nr 169, poz. 1410, 1413 i 1417, Nr 178, poz. 1479 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 144, poz. 1044 i Nr 218, poz. 1592, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, Nr 64, poz. 433, Nr 73, poz. 484, Nr 99, poz. 664, Nr 112, poz. 766, Nr 136, poz. 959, Nr 138, poz. 976, Nr 204, poz. 1482 i Nr 230, poz. 1698, z 2008 r. Nr 223, poz. 1457, Nr 228, poz. 1507 i Nr 234, poz. 1571, z 2009 r. Nr 1, poz. 4, Nr 9, poz. 57, Nr 26, poz. 156 i 157, Nr 56, poz. 459, Nr 157, poz. 1241, Nr 178, poz. 1375, Nr 219, poz. 1706 i Nr 223, poz. 1777, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 205, poz. 1364, z 2011 r. Nr 109, poz. 627, Nr 126, poz. 714 i Nr 203, poz. 1192 oraz z 2012 r. poz. 637, 672 i 1544):

**art. 8 pkt 1** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 9** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 9a** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 21 § 3** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 22 § 1** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 32b § 1 i 3** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 32c § 1 i 2** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 37g § 5** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 37h § 2, 3 i 4** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 106c** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 106e** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

USTAWA z dnia 27 lipca 2001 r. o **Krajowej Radzie Sądownictwa** (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, z 2003 r. Nr 228, poz. 2256, z 2005 r. Nr 169, poz. 1410 i Nr 249, poz. 2104, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, Nr 73, poz. 484, Nr 136, poz. 959 i Nr 227, poz. 1680, z 2008 r. Nr 72, poz. 427 i Nr 96, poz. 621 oraz z 2009 r. Nr 1, poz. 4, Nr 26, poz. 157, Nr 54, poz. 440, Nr 157, poz. 1241 i Nr 202, poz. 1567):

**art. 2 ust. 2 pkt 4** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

USTAWA z dnia 6 września 2001 r. o **dostęp do informacji publicznej** (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, z 2004 r. Nr 240, poz. 2407, z 2005 r. Nr 64, poz. 565 i Nr 132, poz. 1110, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228, z 2011 r. Nr 204, poz. 1195 oraz z 2012 r. poz. 473, 908):

**art. 1 ust. 1** – w. 13.11.2013, P 25/12 (poz. 122)

**art. 6 ust. 1 pkt 1-3** – w. 13.11.2013, P 25/12 (poz. 122)

USTAWA 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):

**art. 173 ust. 1 pkt 3 i 4** – w. 5.11.2013, K 10/12 (poz. 120)

**art. 181** – w. 5.11.2013, K 10/12 (poz. 120)

**art. 184 ust. 4 i 5** – w. 5.11.2013, K 10/12 (poz. 120)

USTAWA z dnia 28 lipca 2005 r. o **kosztach sądowych w sprawach cywilnych** (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, z 2011 r. Nr 92, poz. 531, Nr 149, poz. 887, Nr 163, poz. 981 i Nr 240, poz. 1431, z 2012 r. poz. 1101 oraz z 2013 r. poz. 429):

**art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b** – p. 6.11.2013, P 24/13 (poz. 129), p. 12.11.2013, P 23/13 (poz. 131)

USTAWA z dnia 6 listopada 2008 r. o **zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 220, poz. 1431):

**ogólnie** – w. 26.11.2013, P 33/12 (poz. 123)

USTAWA z dnia 27 sierpnia 2009 r. o **finansach publicznych** (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 i 938):

**Dział I rozdz. 6** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 68** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 69 ust. 2** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

USTAWA 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 i Nr 112, poz. 654 oraz z 2012 r. poz. 1544):

**ogólnie** – w. 5.11.2013, K 10/12 (poz. 120)

USTAWA z dnia 25 marca 2011 r. o **zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych** (Dz. U. Nr 75, poz. 398 i Nr 199, poz. 1175 oraz z 2013 r. poz. 1717):

**ogólnie** – w. 13.11.2013, P 25/12 (poz. 122)

USTAWA z dnia 1 lipca 2011 r. o **zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 152, poz. 897, Nr 171, poz. 1016 i Nr 224, poz. 1337): *(uchylony)*

**art. 1 pkt 11** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

USTAWA z dnia 18 sierpnia 2011 r. o **zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 203, poz. 1192):

**ogólnie** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 1 pkt 4 i 5** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 1 pkt 14 lit. d** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 1 pkt 15 lit. a** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 1 pkt 21** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 1 pkt 24** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 1 pkt 31** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

**art. 1 pkt 60** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121)

USTAWA z dnia 24 maja 2013 r. o **środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej** (Dz. U. poz. 628):

**art. 57 pkt 4** – p. 7.11.2013, K 3/12 (poz. 130)

USTAWA z dnia 30 sierpnia 2013 r. o **zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. poz. 1165):

**art. 1 pkt 23** – p. 7.11.2013, K 3/12 (poz. 130)

KONWENCJA o **ochronie praw człowieka i podstawowych wolności** sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami Nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem Nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962, z 2003 r. Nr 42, poz. 364 oraz z 2010 r. Nr 90, poz. 587):

**art. 8** – w. 26.11.2013, P 33/12 (poz. 123)

EUROPEJSKA **Karta Samorządu Lokalnego** sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107):

**art. 4 ust. 2** – w. 28.11.2013, K 17/12 (poz. 125)

UMOWA między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o **ekstradycji**, sporządzona w Waszyngtonie dnia 10 lipca 1996 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 93, poz. 1066 oraz z 2002 r. Nr 100, poz. 921):

**art. 4 ust. 1** – p. 5.11.2013, SK 6/10 (poz. 126)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 września 2002 r. w **sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów** (Dz. U. Nr 151, poz. 1261): (*uchylony*)

**§ 8 ust. 1 i 3** – p. 13.11.2013, U 6/12 (poz. 132)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w **sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu** (Dz. U. z 2013 r. poz. 461):

**ogólnie** – w. 26.11.2013, SK 33/12 (poz. 124)

UCHWAŁA Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – **Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej** (M. P. z 2012 r. poz. 32 i 819 oraz z 2013 r. poz. 62):

**art. 37 ust. 2** – w. 7.11.2013, K 31/12 (poz. 121).

Opracowanie:  
Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego

## SKOROWIDZ RZECZOWY

### **Budżet:**

– zapewnienie równowagi budżetowej: w. 5.11.2013, sygn. K 40/12, poz. 120

### **Cywilne prawo:**

– prawo rodzinne i opiekuńcze:  
• zaprzeczenie pochodzenia dziecka: w. 26.11.2013, sygn. P 33/12, poz. 123

### **Daninowe prawo:**

– danina publiczna:  
• istota: w. 28.11.2013, sygn. K 17/12, poz. 125

### **Dwuinstancyjności zasada (art. 78 Konstytucji):**

– a zasada zaskarżalności rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji: w. 26.11.2013, sygn. SK 33/12, poz. 124  
– orzeczenie w pierwszej instancji: w. 26.11.2013, sygn. SK 33/12, poz. 124

### **Krajowa Rada Sądownictwa:**

– kompetencje:  
• opiniowanie projektów ustaw: w. 7.11.2013, sygn. K 31/12, poz. 121

### **Określoności przepisów prawnych zasada:**

– test określoności przepisów: w. 7.11.2013, sygn. K 31/12, poz. 121; w. 28.11.2013, sygn. K 17/12, poz. 125

### **Podziału władz zasada:**

– istota: w. 7.11.2013, sygn. K 31/12, poz. 121  
– równowaga władz: w. 7.11.2013, sygn. K 31/12, poz. 121  
– władza sądownicza: w. 7.11.2013, sygn. K 31/12, poz. 121

### **Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym:**

– umorzenie postępowania:  
• ze względu na nieadekwatność wzorca kontroli – art. 144 ust. 3 pkt. 6 Konstytucji RP: w. 13.11.2013, sygn. P 25/12, poz. 122  
• ze względu na utratę mocy obowiązującej przez zakwestionowaną regulację: w. 28.11.2013, sygn. K 17/12, poz. 125  
– wniosek o wyjaśnienie wątpliwości co do treści orzeczenia (art. 74 Ustawy o TK): p. 5.11.2013, sygn. SK 6/10, poz. 126  
• pojęcie „treść orzeczenia”: p. 5.11.2013, sygn. SK 6/10, poz. 126  
– związanie granicami wniosku, skargi konstytucyjnej, pytania prawnego:  
• i zasada *falsa demonstratio non nocet*: w. 26.11.2013, sygn. SK 33/12, poz. 124

### **Prawo do informacji publicznej:**

– odmowa dostępu do informacji publicznej: w. 13.11.2013, sygn. P 25/12, poz. 122  
– informacja publiczna: w. 13.11.2013, sygn. P 25/12, poz. 122

**Prawo do nauki [art. 70 Konstytucji]:** w. 5.11.2013, sygn. K 40/12, poz. 120

### **Prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji):**

– pojęcie sprawy: w. 26.11.2013, sygn. SK 33/12, poz. 124  
– pomoc prawna dla osób ubogich: w. 26.11.2013, sygn. SK 33/12, poz. 124

### **Prezydent RP:**

– prerogatywy (uprawnienia osobiste): w. 13.11.2013, sygn. P 25/12, poz. 122  
• kompetencja do (odmowy) podpisania ustawy: w. 13.11.2013, sygn. P 25/12, poz. 122

**Przyzwoitej legislacji zasada (również: poprawnej, prawidłowej):**

- a przebieg procesu legislacyjnego: w. 7.11.2013, sygn. K 31/12, poz. 121
- precyzyjność i jasność (komunikatywność) przepisów: w. 28.11.2013, sygn. K 17/12, poz. 125

**Pytanie prawne:**

- przesłanki dopuszczalności:
  - związek między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sądowym w konkretnej sprawie (przesłanka funkcjonalna): w. 13.11.2013, sygn. P 25/12, poz. 122; p. 6.11.2013, sygn. P 24/13, poz. 129; p. 12.11.2013, sygn. P 23/13, poz. 131

**Rodzicielstwo:**

- ochrona rodzicielstwa – art. 18 Konstytucji:
  - a prawo mężczyzny do ustalenia pochodzenia dziecka pozamałżeńskiego: w. 26.11.2013, sygn. P 33/12, poz. 123

**Równości zasada (art. 32 Konstytucji):**

- a zasada sprawiedliwości społecznej: w. 5.11.2013, sygn. K 40/12, poz. 120
- dopuszczalność różnego traktowania (zróżnicowania): w. 5.11.2013, sygn. K 40/12, poz. 120
- wspólna cecha istotna (relewantna): w. 5.11.2013, sygn. K 40/12, poz. 120

**Samorząd terytorialny:**

- ustalanie wysokości podatków i opłat lokalnych (art. 168 Konstytucji RP):
  - a wyłączność ustawy w sferze prawa daninowego (władztwo daninowe Państwa) (art. 217 Konstytucji RP): w. 28.11.2013, sygn. K 17/12, poz. 125
- samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 2 Konstytucji): w. 28.11.2013, sygn. K 17/12, poz. 125
  - a obowiązek organizowania przetargów: w. 28.11.2013, sygn. K 17/12, poz. 125
- zadania własne gminy:
  - utrzymanie czystości i porządku: w. 28.11.2013, sygn. K 17/12, poz. 125

**Sądownictwo:**

- administracja sądowa:
  - a działalność administracyjna sądów: w. 7.11.2013, sygn. K 31/12, poz. 121
- dyrektor sądu: w. 7.11.2013, sygn. K 31/12, poz. 121
  - wynagrodzenie: w. 7.11.2013, sygn. K 31/12, poz. 121
- nadzór nad działalnością administracyjną sądów: w. 7.11.2013, sygn. K 31/12, poz. 121
  - nadzór administracyjny: w. 7.11.2013, sygn. K 31/12, poz. 121
  - rola Ministra Sprawiedliwości: w. 7.11.2013, sygn. K 31/12, poz. 121
- niezawisłość sędziowska: w. 7.11.2013, sygn. K 31/12, poz. 121
- prezes sądu: w. 7.11.2013, sygn. K 31/12, poz. 121
  - a dyrektor sądu: w. 7.11.2013, sygn. K 31/12, poz. 121
  - nadzór Ministra Sprawiedliwości: w. 7.11.2013, sygn. K 31/12, poz. 121
- sędziowie:
  - indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego: w. 7.11.2013, sygn. K 31/12, poz. 121

**Sejm RP:**

- Regulamin: w. 7.11.2013, sygn. K 31/12, poz. 121
  - skutki naruszenia: w. 7.11.2013, sygn. K 31/12, poz. 121

**Skarga konstytucyjna:**

- wymaganie uczynienia przedmiotem skargi przepisu, który był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego: p. 5.11.2013, sygn. SK 15/12, poz. 127

**Szkolnictwo wyższe i nauka:**

- stypendia: w. 5.11.2013, sygn. K 40/12, poz. 120
  - funkcje: w. 5.11.2013, sygn. K 40/12, poz. 120

**Środowiska ochrona:**

– jako jedna z wartości chronionych przez ustawę zasadniczą: w. 28.11.2013, sygn. K 17/12, poz. 125

**Trybunał Konstytucyjny:**

– brak kompetencji do:

- kontroli poziomej (horyzontalnej) zgodności norm: w. 7.11.2013, sygn. K 31/12, poz. 121

**Tworzenie prawa (legislacja):**

– obowiązek zasięgnięcia opinii w procesie stanowienia prawa: w. 7.11.2013, sygn. K 31/12, poz. 121

**Ustawodawca:**

– swoboda ustawodawcy:

- w sferze polityki ekonomiczno-społecznej: w. 5.11.2013, sygn. K 40/12, poz. 120

**Ustawodawczy tryb:**

– zasada trzech czytań projektu ustawy w Sejmie:

- pierwsze czytanie: w. 7.11.2013, sygn. K 31/12, poz. 121.

*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