



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 31 października 2013 r.

Nr 7 (165)

TREŚĆ

poz.

str.

WYROKI I POSTANOWIENIA

94 – wyrok z dnia 24 września 2013 r.,	sygn. K 35/12	1283
95 – wyrok z dnia 26 września 2013 r.,	sygn. K 22/12	1292
96 – wyrok z dnia 2 października 2013 r.,	sygn. SK 10/13	1309
97 – wyrok z dnia 8 października 2013 r.,	sygn. SK 40/12	1316
98 – wyrok z dnia 8 października 2013 r.,	sygn. K 30/11	1347
99 – wyrok z dnia 15 października 2013 r.,	sygn. P 26/11	1360
100 – wyrok z dnia 22 października 2013 r.,	sygn. SK 14/13	1382
101 – wyrok z dnia 22 października 2013 r.,	sygn. SK 14/11	1406
102 – wyrok z dnia 29 października 2013 r.,	sygn. U 7/12	1424
103 – postanowienie z dnia 9 września 2013 r.,	sygn. P 21/13	1430
104 – postanowienie z dnia 24 września 2013 r.,	sygn. P 3/13	1432
105 – postanowienie z dnia 24 września 2013 r.,	sygn. P 5/13	1437
106 – postanowienie z dnia 24 września 2013 r.,	sygn. P 8/13	1443
107 – postanowienie z dnia 24 września 2013 r.,	sygn. SK 39/12	1449
108 – postanowienie z dnia 25 września 2013 r.,	sygn. SK 44/12	1458
109 – postanowienie z dnia 8 października 2013 r.,	sygn. SK 15/13	1464
110 – postanowienie z dnia 8 października 2013 r.,	sygn. U 1/13	1468
111 – postanowienie z dnia 22 października 2013 r.,	sygn. SK 14/11	1470
112 – postanowienie z dnia 22 października 2013 r.,	sygn. SK 14/11	1471
113 – postanowienie tymcz. z dnia 22 października 2013 r.,	sygn. SK 59/13	1472
114 – postanowienie z dnia 23 października 2013 r.,	sygn. SK 23/13	1474
115 – postanowienie z dnia 29 października 2013 r.,	sygn. SK 64/12	1478
116 – postanowienie z dnia 29 października 2013 r.,	sygn. P 55/11	1487
117 – postanowienie z dnia 29 października 2013 r.,	sygn. P 34/12	1493
118 – postanowienie z dnia 29 października 2013 r.,	sygn. P 48/12	1498
119 – postanowienie z dnia 30 października 2013 r.,	sygn. P 30/12	1505

Skorowidze:

– orzeczeń według sygnatur	1514
– aktów normatywnych	1515
– rzeczowy	1523

94

WYROK
z dnia 24 września 2013 r.
Sygn. akt K 35/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Andrzej Wróbel,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 24 września 2013 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

Art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, Nr 273, poz. 2703 i Nr 281, poz. 2781, z 2005 r. Nr 17, poz. 141, Nr 94, poz. 788, Nr 122, poz. 1020, Nr 131, poz. 1091, Nr 167, poz. 1400 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 144, poz. 1043, Nr 208, poz. 1532 i Nr 227, poz. 1658, z 2007 r. Nr 42, poz. 273, Nr 80, poz. 542, Nr 115, poz. 791, Nr 120, poz. 818, Nr 180, poz. 1280 i Nr 181, poz. 1292, z 2008 r. Nr 70, poz. 416, Nr 145, poz. 917, Nr 216, poz. 1370 i Nr 235, poz. 1618, z 2009 r. Nr 6, poz. 33, Nr 31, poz. 206, Nr 56, poz. 458, Nr 157, poz. 1241 i Nr 219, poz. 1705, z 2010 r. Nr 44, poz. 250, Nr 54, poz. 320, Nr 127, poz. 857 i Nr 148, poz. 991, z 2011 r. Nr 106, poz. 622, Nr 112, poz. 654, Nr 139, poz. 814, Nr 149, poz. 887 i Nr 205, poz. 1206, z 2012 r. poz. 941 i 979 oraz z 2013 r. poz. 827) **jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

II

Przepis wymieniony w części I traci moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 31 lipca 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub Rzecznik) wniósł o stwierdzenie, że art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: u.s.o. lub ustawa o systemie oświaty) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Rzecznik wniósł sprawę w związku z wpływającymi skargami obywateli na nieprawidłowości w systemie oceniania oraz przeprowadzania egzaminów zewnętrznych w szkołach. Za główną przyczynę tego stanu

* Sentencja została ogłoszona dnia 8 października 2013 r. w Dz. U. poz. 1191.

Rzecznik uznał art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o., który upoważnia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia w rozporządzeniu warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów. Zdaniem RPO, przepis ten nie pozwala na pełne zrekonstruowanie wytycznych co do treści aktu wykonawczego. Pozostawia „nieograniczony zakres swobody prawodawczej ministrowi”, co jest sprzeczne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Kwestionowany przepis wskazuje jednoznacznie podmiot uprawniony do wydania rozporządzenia. Wątpliwość może budzić to, czy art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. precyzyjnie określa zakres spraw przekazanych do regulacji. Przepis wskazuje co prawda materię, której ma dotyczyć akt wykonawczy, jako „warunki i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów”, nie podaje jednak definicji użytych w ustawie pojęć. Mimo pewnego chaosu terminologicznego zakres spraw przekazanych do regulacji może zostać zidentyfikowany. Określenia „ocenianie” i „promowanie”, w szczególności uzupełnione o kontekst, jakim jest ustawa odnosząca się do systemu oświaty, mimo trudności interpretacyjnych, są możliwe do zidentyfikowania. Rekonstrukcja przedmiotu upoważnienia wskazuje jednak, że zakres regulacji jest bardzo szeroki. Obejmuje bowiem wszystkie kwestie związane z oceną osiągnięć w nauce uczniów wszystkich typów szkół i placówek wymienionych w ustawie o systemie oświaty. Taki kształt upoważnienia jest dopuszczalny, wymaga jednak szczególnie precyzyjnych wytycznych ustawowych. Muszą one pozwolić na wydanie rozporządzenia, które pomimo szerokiego zakresu normowania będzie w całości oparte na upoważnieniu ustawowym.

1.3. Art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. nie zawiera wytycznych pozwalających na wydanie rozporządzenia, które regulowałoby całość materii oceniania, klasyfikowania i promowania oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów tak, by rozporządzenie w całości miało oparcie w ustawie. W sytuacji, w której do uregulowania w rozporządzeniu pozostawiony został szeroki zakres spraw, brak wytycznych co do całości lub części materii zawsze będzie oznaczał, że organ upoważniony zmuszony jest do normowania kwestii, które nie zostały uregulowane w ustawie. Oznacza to naruszenie zasady, zgodnie z którą rozporządzenie wydawane jest w celu wykonania ustawy.

1.4. Rzecznik przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny dopuścił możliwość umieszczenia wytycznych w dowolnym przepisie ustawy (niekoniecznie w tym, w którym znalazły się pozostałe elementy upoważnienia). Wytyczne umieszczone w innych jednostkach redakcyjnych muszą jednak być precyzyjne i pozwalać na niebudzącą wątpliwości rekonstrukcję woli ustawodawcy. Ustalenie wskazówek co do treści ustawy nie może opierać się ani na domniemaniu ich istnienia, ani na wykładni rozszerzającej. Celem art. 92 ust. 1 Konstytucji jest bowiem przede wszystkim ograniczenie swobody organu upoważnionego. Wybór i interpretacja norm, które mają pełnić rolę wytycznych, nie mogą być uzależnione od woli i intencji podmiotu wykonującego ustawę. Przeciwnie rozumienie prowadziłoby do pozbawienia art. 92 ust. 1 Konstytucji jego gwarancyjnego charakteru.

1.5. Na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. Minister Edukacji Narodowej wydał rozporządzenie z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 83, poz. 562, ze zm.). Z kolei na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 i art. 32a ust. 4 u.s.o. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wydał rozporządzenie z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w publicznych szkołach i placówkach artystycznych (Dz. U. Nr 65, poz. 400, ze zm.).

1.6. Rzecznik podkreślił, że konsekwencje wielu zmian w przepisach regulujących podstawę funkcjonowania systemu oświaty widoczne są w szczególności w wypadku egzaminów maturalnych. Zgodnie z art. 169 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572) podstawę przyjęcia na studia pierwszego stopnia lub jednolite studia magisterskie stanowią wyniki egzaminu maturalnego. Uczelnia nie może przeprowadzić dodatkowych egzaminów wstępnych obejmujących przedmioty objęte egzaminem maturalnym. Zatem każda zmiana przepisów dotyczących przeprowadzania egzaminów maturalnych prowadzi do zróżnicowania dostępu do uczelni wyższych. W ten sposób wyniki egzaminów z różnych roczników stają się nieporównywalne. O przyjęciu na wybrany kierunek studiów decyduje nie wiedza i umiejętności kandydata, ale rok uzyskania świadectwa dojrzałości.

1.7. Problemem jest także zróżnicowanie dostępu maturzystów do możliwości ponownego przystąpienia do egzaminu maturalnego.

1.8. Rzecznik podkreślił, że sposób oceniania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów przesądza o korzystaniu z konstytucyjnego prawa do nauki. Z tego względu oceny muszą być wystawiane na podstawie jasnych i przewidywalnych kryteriów. Organizacja egzaminów i sprawdzianów powinna gwarantować możliwie obiektywne wyniki, które będą mogły stanowić podstawę rekrutacji do szkół. Upoważnienie ustawowe do uregulowania kwestii oceniania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów powinno być, ze względu na ścisły związek ze sferą praw i wolności jednostki, precyzyjne i szczegółowe. O kształcie systemu oceniania i organizowania egzaminów powinien decydować ustawodawca. Kompetencja ta nie może zostać scedowana na organ władzy wykonawczej.

1.9. W wypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją kwestionowanego przepisu, Rzecznik wniósł o odroczenie utraty mocy obowiązującej tego przepisu na 12 miesięcy. Przesłanką tego stanowiska jest waga spraw regulowanych przez przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. oraz zapewnienie stabilności systemu edukacji.

2. W piśmie z 11 lutego 2013 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. nie zawiera wytycznych, które pozwalałyby na wydanie rozporządzenia regulującego całość materii oceniania, klasyfikowania i promowania oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów. Kwestionowany przepis zawiera pewne „reguły”, czy też „zasady” (litery a-g), które organ upoważniony powinien uwzględnić, wydając rozporządzenie. Trudno jednak uznać, że dyrektywy te mają charakter wytycznych. Skoro w upoważnieniu przekazuje się do unormowania w drodze rozporządzenia dwie grupy różnych spraw, tj. warunki i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzanie sprawdzianów i egzaminów, to dla każdej z tych grup trzeba sformułować wytyczne.

2.1. W ocenie Marszałka Sejmu, z pozostałych przepisów ustawy oraz jej preambuły nie da się odtworzyć wytycznych w odniesieniu do materii przekazanej do uregulowania ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania.

2.2. Jeśliby TK stwierdził, że art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. jest niezgodny z Konstytucją, Marszałek Sejmu wniósł o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu o 18 miesięcy. Derogacja upoważnienia do wydania rozporządzenia będzie skutkować utratą mocy obowiązującej aktu wykonawczego. W tej sytuacji skorzystanie z instytucji odroczenia będzie oznaczało, że w wyznaczonym przez Trybunał Konstytucyjny okresie zarówno przepis ustawy, jak i przepisy rozporządzenia nadal będą stosowane. Odroczenie wejścia w życie wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu ustawy o systemie oświaty będzie służyć wprowadzeniu niezbędnych zmian legislacyjnych, usuwających stwierdzoną niekonstytucyjność.

3. Prokurator Generalny 4 grudnia 2012 r. zajął stanowisko, że art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. przekazuje do uregulowania w akcie wykonawczym dwie grupy zagadnień: a) warunki i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów, b) warunki i sposób przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów. Ustawodawca, odsyłając do uregulowania w akcie wykonawczym wskazane grupy zagadnień, nakazał, aby podczas ich określania uwzględnić reguły, wymienione w literach a-g zaskarżonego przepisu. W założeniu ustawodawcy reguły te miały pełnić funkcję wytycznych. Z analizy treści art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. wynika, że nawet ze względów formalnych trudno je kwalifikować jako spełniające konstytucyjne wymagania „wytycznych dotyczących treści aktu”. Skoro w zakwestionowanym upoważnieniu przekazuje się do unormowania w drodze rozporządzenia dwie grupy różnych rodzajowo spraw, to – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – dla każdej z przekazywanych do unormowania spraw trzeba sformułować wytyczne.

3.2. Materia przekazana kwestionowanym przepisem do uregulowania w formie rozporządzenia, przez użycie w nim sformułowania „warunki i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów”, sugeruje, że w akcie rangi ustawowej była w istocie zamieszczona pełna regulacja dotycząca zagadnień: a) oceniania i klasyfikowania uczniów oraz ich promowania, b) przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów.

Takiego stanu rzeczy nie zmienia dodanie ust. 1a i 1b do art. 9 u.s.o., dokonane na mocy art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 19 marca 2009 r. (Dz. U. Nr 56, poz. 458, ze zm.). Przepisy te, określając zakres sprawdzianów

i egzaminów, nie czynią tego samodzielnie, lecz odsyłają do podstawy programowej kształcenia ogólnego lub podstawy programowej kształcenia w zawodach. Tymczasem wskazane podstawy programowe są normowane w drodze aktów wykonawczych, wydawanych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (art. 22 ust. 2 pkt 2 i 2a u.s.o.).

3.3. W ocenie Prokuratora, trafne jest stanowisko RPO, że ustawodawca przekazał do uregulowania w rozporządzeniu całokształt procesu oceniania oraz zagadnienie dotyczące sprawdzianów i egzaminów. Prokurator uznał, że kwestionowane upoważnienie ustawowe narusza konstytucyjnie ukształtowane relacje między ustawą a rozporządzeniem wydanym w celu jej wykonania. Naruszenie to wynika z przekazania do uregulowania w rozporządzeniu materii dotyczącej konstytucyjnego prawa do nauki (art. 70 Konstytucji).

3.4. W wypadku uwzględnienia wniosku RPO, wejście w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego mogłoby doprowadzić do destabilizacji systemu oświaty. W związku z tym, Prokurator Generalny wniósł o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu na 12 miesięcy.

II

Na rozprawie uczestnicy podtrzymali stanowiska zajęte w formie pisemnej. Prokurator Generalny podkreślił, że problem konstytucyjny dotyczy przede wszystkim wadliwego rozdziału materii między ustawę a rozporządzenie.

Rzecznik Praw Obywatelskich zaznaczył, że w sprawie chodzi zarówno o problem materii ustawowej, jak i o sposób kształtowania wytycznych w przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Problem konstytucyjny.

1.1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik albo RPO) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: u.s.o. lub ustawa o systemie oświaty) z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi, w drodze rozporządzenia, warunki i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, z uwzględnieniem:

- a) prawa ucznia do jawnej i umotywowanej oceny oraz informacji o wymaganiach edukacyjnych,
- b) tworzenia wewnątrzszkolnych systemów oceniania,
- c) dostosowania wymagań edukacyjnych do indywidualnych potrzeb psychofizycznych i edukacyjnych ucznia,
- d) przekazywania rodzicom informacji o postępach i trudnościach ucznia w nauce,
- e) kompetencji okręgowych komisji egzaminacyjnych w zakresie przygotowywania, przeprowadzania i oceniania sprawdzianów i egzaminów,
- f) możliwości zwalniania z części lub całości sprawdzianu i egzaminu laureatów i finalistów odpowiednio konkursów i olimpiad przedmiotowych,
- g) możliwości unieważnienia sprawdzianu lub egzaminu w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów dotyczących przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, jeżeli to naruszenie mogło mieć wpływ na wynik sprawdzianu lub egzaminu.

1.2. W ocenie Rzecznika, problemem konstytucyjnym w sprawie jest to, że kwestionowany przepis nie pozwala na zrekonstruowanie szczegółowych wytycznych co do treści aktu wykonawczego. RPO stoi na stanowisku, że ministrowi pozostawiono nieograniczony zakres swobody prawodawczej. Upoważnienie ustawowe ma w istocie bowiem charakter blankietowy.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że problem konstytucyjny w niniejszej sprawie polega przede wszystkim na kwestii rozdziału materii między ustawę a rozporządzenie. Trybunał musiał zatem rozstrzygnąć, czy zagadnienia, które przepis upoważniający przekazuje do uregulowania w rozporządzeniu, nie stanowią materii, która powinna być określona w ustawie.

2. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o.

2.1. RPO, 6 marca 2003 r., skierował do Trybunału wnioski o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. (por. postanowienie z 12 października 2004 r., sygn. K 7/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 100). Trybunał umorzył postępowanie w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 137, poz. 1304), która zmieniła treść zaskarżonego przepisu.

2.2. W wyroku z 16 stycznia 2007 r. (sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3), Trybunał Konstytucyjny, orzekając o niekonstytucyjności niektórych przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 września 2006 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 164, poz. 1154), zakwestionował konstytucyjność art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. Trybunał nie orzekł jednak o zgodności przepisu upoważniającego z Konstytucją ze względu na zakres zaskarżenia, którym objęte były wyłącznie przepisy rozporządzenia.

Trybunał, 31 stycznia 2007 r., zwrócił się do ustawodawcy z postanowieniem sygnalizacyjnym (sygn. S 1/07, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 8), w którym wskazał potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. w sposób zgodny z konstytucyjnymi wymaganiami dotyczącymi upoważnienia ustawowego oraz zasadą wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności. Trybunał stwierdził, że postanowienie to jak dotąd nie zostało wykonane.

2.3. Grupa posłów, 1 grudnia 2009 r., złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją, między innymi, art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. Trybunał postanowieniem z 29 listopada 2011 r. umorzył postępowanie ze względu na wygaśnięcie mandatów posłów wnioskodawców (sygn. K 34/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 105). W tej sprawie Prokurator Generalny w piśmie z 29 listopada 2010 r. oraz Sejm w piśmie z 30 listopada 2010 r. podzielili opinię o niezgodności art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że powyższe orzeczenia wskazują, iż kwestia konstytucyjności art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. budziła wątpliwości różnych podmiotów. Trybunał do tej pory nie poddał jednak merytorycznej kontroli art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. Nie zachodzi zatem przesłanka umorzenia niniejszego postępowania ze względu na zasadę *ne bis in idem*.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że argumentacja przedstawiona przez wnioskodawców w przywoływanych sprawach może być wykorzystana w niniejszym postępowaniu. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił też swoje dotychczasowe rozważania dotyczące kwestionowanej regulacji.

3. Konstytucyjne prawo do nauki a materia ustawy.

3.1. Najpierw Trybunał Konstytucyjny odniósł się do art. 70 ust. 1 Konstytucji, który reguluje prawo do nauki. Zgodnie z tym przepisem, każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa. Konstytucja zawiera ponadto zasadę polityki państwa, że władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia (art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z 16 stycznia 2007 r. o sygn. U 5/06, wyjaśnił, że z art. 70 Konstytucji wynikają dwie grupy norm. Po pierwsze, ustanawia on zadania państwa w zakresie oświaty i nauki. Ich realizacja stanowi instytucjonalną podstawę podmiotowego prawa do nauki. Prawo do nauki jest objęte drugim zbiorem norm zawartych w art. 70 Konstytucji. Podmiotowym prawem konstytucyjnym jest powszechny i równy dostęp do wykształcenia jako konieczny element prawa do nauki (art. 70 ust. 4 Konstytucji). W przywoływanym wyroku Trybunał podkreślił, że powszechność i równość kształcenia musi być rozumiana jako równość szans.

3.2. W doktrynie prawa wskazuje się, że treścią prawa do nauki jest możliwość zdobywania wiedzy, kształcenia prowadzonego w zorganizowanych formach, w sposób regularny i ciągły, obejmującego najpierw pewien kanon podstawowych wiadomości ogólnych, a następnie umożliwiającego uzyskiwanie pogłębionej wiedzy specjalistycznej, kończonego uzyskaniem dokumentów, jednolicie w skali kraju dających szanse kontynuowania nauki lub wykonywania określonego zawodu. Konstytucja przesądza o podstawowych elementach prawa do nauki. Pozostałe treści pozostają w gestii ustawodawcy. Może on nakładać różnego rodzaju ograniczenia na prawo

do nauki. Ograniczenia te muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 70, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, s. 3).

W zakresie wykonywania obowiązku szkolnego Konstytucja odsyła do ustawy. Z tego wynika, że uszczegółowienie treści prawa do nauki ma być określone w ustawie. Teza ta musi być punktem wyjścia analizy, czy określone kwestie w ramach systemu oświaty mogą być regulowane w akcie podustawowym.

3.3. Art. 1 u.s.o. określa zadania systemu oświaty. Jest to katalog o charakterze otwartym. System oświaty zapewniać ma w szczególności: realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju (pkt 1), upowszechnianie dostępu do szkół, których ukończenie umożliwi dalsze kształcenie w szkołach wyższych (pkt 7), możliwość uzupełniania przez osoby dorosłe wykształcenia ogólnego, zdobywania lub zmiany kwalifikacji zawodowych i specjalistycznych (pkt 8), zmniejszanie różnic w warunkach kształcenia, wychowania i opieki między poszczególnymi regionami kraju, a zwłaszcza ośrodkami wielkomijskimi i wiejskimi (pkt 9), przygotowywanie uczniów do wyboru zawodu i kierunku kształcenia (pkt 14). Istotne w tym zakresie jest ocenianie i przeprowadzanie egzaminów zewnętrznych, gdyż tylko formalne potwierdzenie osiągniętych przez uczniów efektów kształcenia daje możliwość dalszej nauki albo rozpoczęcia pracy zawodowej. Znaczenie ma zatem to, w jaki sposób zasady te będą określone oraz w jakim akcie normatywnym regulacja ta ma miejsce.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził w związku z tym, że skoro zagadnienia regulowane ustawą o systemie oświaty są bezpośrednio związane z konstytucyjnym prawem człowieka, ich istota powinna zostać określona w ustawie. Jeżeli jednak pewne kwestie mają być regulowane w rozporządzeniu, to ustawodawca winien tak skonstruować przepis upoważniający, by wytyczne dotyczące treści rozporządzenia cechował określony poziom szczegółowości.

3.4. Trybunał Konstytucyjny przywołał w tym kontekście aprobowany wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 1 lutego 2007 r. (sygn. akt IV SAB/Po 31/06, Lex nr 919047). Sąd ten wskazał, że w kwestii unieważniania egzaminów maturalnych ustawa o systemie oświaty, poza upoważnieniem ustawowym, nie zawiera „ani materialno- ani proceduralnoprawnych unormowań”. Stanowisko sądu dotyczące danego stanu prawnego było krytyczne, bo materia egzaminów maturalnych należy do tzw. materii ustawowej i powinna być regulowana w ustawie. WSA wskazał, że: „[w] sferze szkolnictwa, o tym, jak szczegółowe winny być regulacje ustawowe danej materii, decyduje jej zakwalifikowanie do spraw istotnych, zgodnie ze znaną [w] doktrynie prawa administracyjnego teorią istotności. Istotn[a] w tym aspekcie jest materia, która decyduje o urzeczywistnieniu praw podstawowych, a do takich należy pozycja prawna uczniów w takich sprawach, jak egzaminy. Ta istotność sprawy szkolnej ma wpływ na wymóg szczegółowości regulacji prawnej, przy czym im bardziej sprawa jest ważna dla pojedynczego ucznia, tym precyzyjniejsze winny być regulacje ustawowe (por.: H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne*, Wrocław 2003, ss. 86-87). Oznacza to, iż wszystkie istotne sprawy związane z obowiązkiem szkolnym winny zostać uregulowane przez ustawodawcę, a regulacje zawarte w aktach niższej rangi muszą mieć oparcie w delegacji ustawowej do ich wprowadzenia”.

4. Konstytucyjne wymogi dotyczące wydawania rozporządzeń wykonawczych.

Powołany przez Rzecznika jako wzorzec kontroli art. 92 ust. 1 Konstytucji był przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego.

4.1. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że rozporządzenie jest aktem wykonawczym. Związek rozporządzenia z ustawą ma charakter kompetencyjny (wydanie na podstawie ustawy) i funkcjonalny (wydanie w celu wykonania ustawy). Niedopuszczalne jest domniemanie kompetencji w zakresie wydania rozporządzenia. Akt ten nie może być sprzeczny z ustawą upoważniającą, z normami konstytucyjnymi oraz z wszelkimi obowiązującymi ustawami, w szczególności z tymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia (por. wyrok z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28).

Charakter rozporządzenia jest determinowany przez treść ustawowego upoważnienia do jego wydania. Upoważnienie to musi być szczegółowe pod względem: 1) podmiotowym – ma określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, 2) przedmiotowym – ma wskazywać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz 3) treściowym – ma określać wytyczne dotyczące treści aktu (por. wyrok z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK

ZU nr 6/1999, poz. 120). Brak któregoś z tych elementów przesądza o niezgodności badanego upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W niniejszej sprawie podstawowe znaczenie ma zagadnienie zakazu przekazywania określonych materii do wyłącznej regulacji w rozporządzeniu.

4.2. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zakres materii, która może być przekazana ustawą do regulacji w rozporządzeniu, powinien być określony „poprzez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i które dlatego nie zostały unormowane w niej wyczerpująco, a są niezbędne do realizacji norm ustawy” (orzeczenie z 22 kwietnia 1987 r., sygn. K 1/87, OTK w 1987 r., poz. 3; por. też wyroki z: 7 listopada 2000 r., sygn. K 16/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 257; 29 października 2002 r., sygn. P 19/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 67; 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76).

W takich dziedzinach jak np. prawo karne (szerzej – represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych. W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. Nie może to jednak prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego.

Im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. Zakres spraw, które mogą być przekazane do uregulowania w rozporządzeniu, zależy od regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki (por. wyrok z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06). Co do zasady „ustawodawca nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w [K]onstytucji. Wymienione sprawy muszą być regulowane bezpośrednio w ustawie” (wyrok z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; por. też wyroki z: 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3; 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62; 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97).

4.2.1. Trybunał, w wyroku z 5 listopada 2001 r. (sygn. U 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247), stwierdził, że rozporządzenie nie może bez wyraźnego upoważnienia ustawy wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami, nie może także zawartych w nich treści przekształcać, modyfikować, a nawet nie powinno ich powtarzać. Naruszenie tych warunków może stwarzać podstawę do postawienia zarzutu niezgodności rozporządzenia z ustawą (por. wyrok z 4 listopada 1997 r., sygn. U 3/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 40). Rozporządzenia wydawane są na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Taki charakter rozporządzenia determinuje i ogranicza ich treść przynajmniej w trzech płaszczyznach. Po pierwsze, w drodze delegacji ustawowej do prawotwórstwa administracyjnego nie może zostać przekazane uprawnienie do zmiany przepisów rangi ustawowej. Po drugie, upoważnienia ustawowe nie mogą delegować prawa do wkraczania w materię zastrzeżoną wyłącznie dla regulacji ustawowej. Po trzecie, wydane na podstawie delegacji ustawowej przepisy prawne o charakterze wykonawczym winny wynikać wyraźnie z treści dyspozycji ustawowych i służyć ich realizacji. Jeśli wymagania takie nie są spełnione, to przepisy podustawowe należy uznać za niekonstytucyjne.

4.2.2. Trybunał w swoich orzeczeniach zwracał uwagę na to, że nakaz zamieszczenia wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej bezpośrednio w ustawie, połączony z zakazem regulowania ich w rozporządzeniu, jako akcie podustawowym, dotyczy zwłaszcza materii odnoszącej się do praw i wolności jednostki lub do władczych form działania władzy publicznej wobec obywateli. W wyroku z 26 kwietnia 2004 r. (sygn. K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32), Trybunał podkreślił, że wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności (por. orzeczenia TK z: 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK w 1986 r., poz. 1; 30 listopada 1988 r., sygn. K 1/88, OTK w 1988 r., poz. 6; 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7; 22 września 1997, sygn. K 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35; wyrok z 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 20).

4.3. Art. 92 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli właściwych relacji między ustawą i rozporządzeniem był stosowany przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach dotyczących prawa do nauki. Wśród rozstrzyganych spraw były:

- niedostateczna precyzyjność upoważnienia do uregulowania w rozporządzeniu zasad podnoszenia kwalifikacji przez pracowników (zob. wyrok z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08);
- przyznawanie pomocy materialnej wyłącznie studentom studiów dziennych, z pominięciem studentów studiów wieczorowych i zaocznych (zob. wyrok z 2 lipca 2002 r., sygn. U 7/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 48);
- tzw. amnestia maturalna, tj. przeliczanie na podstawie rozporządzenia wyników egzaminu maturalnego z przedmiotów niezdanych na poziomie rozszerzonym na oceny pozytywne na poziomie podstawowym (zob. wyrok z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06).

W przytoczonych wyrokach Trybunał Konstytucyjny stosował zasady oceny relacji treściowych między ustawą a rozporządzeniem, wypracowane we wcześniejszym orzecznictwie (por. wyrok z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08 i przywołane tam orzecznictwo). Punktem wyjścia oceny konstytucyjności przepisów upoważniających do wydawania aktów wykonawczych dotyczących realizacji prawa do nauki było przy tym zawsze założenie, że skoro mają one wpływ na realizację konstytucyjnych praw jednostki (por. art. 70 ust. 1 Konstytucji), powinny zostać poddane rygorom wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten wymaga formy ustawowej dla wszystkich unormowań dotyczących ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki, toteż zakres materii pozostawianych do unormowania w rozporządzeniu jest z założenia węższy niż zakres materii ogólnie dozwolony na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji (na temat specyfiki relacji między ustawą i aktami wykonawczymi w sferze prawa do nauki por. postanowienie o sygn. S 1/07 oraz wyrok z 8 stycznia 2013 r., sygn. K 38/12, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 1).

5. Ocena konstytucyjności art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty.

5.1. Kwestionowany art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. upoważnia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów. Wydając rozporządzenie, minister musi uwzględnić: prawa ucznia do jawnej i umotywowanej oceny oraz informacji o wymaganiach edukacyjnych, tworzenie wewnętrznych systemów oceniania, dostosowanie wymagań edukacyjnych do indywidualnych potrzeb psychofizycznych i edukacyjnych ucznia, przekazywanie rodzicom informacji o postępach i trudnościach ucznia w nauce, kompetencje okręgowych komisji egzaminacyjnych w zakresie przygotowywania, przeprowadzania i oceniania sprawdzianu i egzaminów, możliwość zwalniania z części lub całości sprawdzianu i egzaminu laureatów i finalistów odpowiednio konkursów i olimpiad przedmiotowych oraz możliwość unieważnienia sprawdzianu lub egzaminu w wypadku stwierdzenia naruszenia przepisów dotyczących przeprowadzania sprawdzianu i egzaminów, jeżeli to naruszenie mogło mieć wpływ na wynik sprawdzianu lub egzaminu.

Trybunał stwierdził, że wyżej wskazane sprawy decydują o zasadniczych celach ustawy związanych z realizacją konstytucyjnego prawa do nauki. W kwestionowanym przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia, ustawodawca powierzył ministrowi uregulowanie zagadnień, które nie są określone w ustawie. W ten sposób rozporządzenie wydane na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. w istocie będzie aktem o charakterze samoistnym, a nie wykonawczym.

Materie wymienione w kwestionowanym upoważnieniu, takie jak warunki i sposób oceniania, klasyfikowanie i promowanie uczniów oraz warunki przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów są sprawami, które nie mają charakteru technicznego lub pomocniczego, ale całościowo regulują ważną sferę z zakresu systemu oświaty. Jest to sfera, która zgodnie z art. 70 Konstytucji musi być określona w ustawie.

5.2. Kwestionowana regulacja jest związana z realizacją konstytucyjnego prawa do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji). W porządku prawnym opartym na zasadzie podziału i równowagi władzy, w którym podstawowym źródłem prawa powszechnie obowiązującego, oprócz Konstytucji, jest ustawa, ustawodawca nie może w dowolnym zakresie i w dowolny sposób cedować funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Istota danej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych. Władza wykonawcza nie może zastępować władzy ustawodawczej.

Po przeanalizowaniu przepisów ustawy o systemie oświaty Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis upoważniający do wydania rozporządzenia na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. powoduje rozchwianie relacji między ustawą a aktem wykonawczym. Zatem przepis ten narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji przez to, że przekazuje do uregulowania w rozporządzeniu istotę danej kwestii związanej z warunkami i sposobem oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów.

Możliwość łatwego i arbitralnego zmieniania przepisów rozporządzenia w zakresie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów powoduje,

że system oświaty przestaje być stabilny. Godzi to z kolei w konstytucyjne prawo do nauki. Niepewne są bowiem reguły, na podstawie których uczeń ma być oceniany, klasyfikowany i promowany.

5.3. Przedstawione wyżej stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. wyrażane w przeszłości, a także argumenty RPO w sprawie o sygn. K 34/09 uzasadniają to, że art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. nie spełnia konstytucyjnych wymagań związanych z rozkładem materii między ustawą a rozporządzeniem.

6. Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

6.1. Na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. Minister Edukacji Narodowej wydał rozporządzenie z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 83, poz. 562, ze zm.). Rozporządzenie to uchyliło wcześniej obowiązujący akt wykonawczy, wydany na podstawie upoważnienia ustawowego w tym samym brzmieniu – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 199, poz. 2046, ze zm.). Łącznie, rozporządzenia te były nowelizowane 29 razy.

6.2. Na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 i art. 32a ust. 4 u.s.o. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wydał rozporządzenie z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w publicznych szkołach i placówkach artystycznych (Dz. U. Nr 65, poz. 400, ze zm.). Rozporządzenie to uchyliło wcześniej obowiązujący akt wykonawczy, wydany na podstawie upoważnienia ustawowego w tym samym brzmieniu – rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 29 września 2004 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w publicznych szkołach i placówkach artystycznych (Dz. U. Nr 214, poz. 2179, ze zm.). Łącznie, rozporządzenia te były nowelizowane 9 razy.

6.3. Trybunał Konstytucyjny uznał przepis upoważniający do wydania rozporządzenia za niekonstytucyjny. Mimo że wyrok Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. nie jest równoznaczny ze stwierdzeniem niezgodności z Konstytucją wydanego na podstawie tego przepisu rozporządzenia, to zgodnie z systemowymi regułami kolizyjnymi, rozporządzenie również traci moc obowiązującą. Derogacja delegacji ustawowej sprawia, że traci moc również akt wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu (por. wyroki z: 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99; 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08 oraz 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11 i powołane tam orzecznictwo).

Trybunał stanowczo podkreśla, że uchylenie art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. nie spowoduje zrealizowania się przesłanki wznawiania postępowań, o której mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji, w odniesieniu do rozstrzygnięć zapadłych na podstawie rozporządzeń wydanych na podstawie niekonstytucyjnego przepisu upoważniającego. Postępowanie może być wznawiane tylko wtedy, gdy Trybunał Konstytucyjny orzeknie o niezgodności z aktem wyższego rzędu aktu normatywnego, na podstawie którego wydano prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczną decyzję administracyjną lub rozstrzygnięcie w innych sprawach. Skoro przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału był przepis ustawy upoważniający do wydania rozporządzenia, wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie może mieć wpływu na wznowienie postępowań opartych na przepisach rozporządzenia.

6.4. Stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji, Trybunał może określić termin utraty mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu, niezależnie od terminu ogłoszenia wyroku w odpowiednim dzienniku urzędowym. Przyjęcie nowej regulacji wymaga uprzedniego uchwalenia nowej podstawy ustawowej tego aktu wykonawczego. W celu ograniczenia negatywnych konsekwencji orzeczenia dla systemu oświaty, Trybunał orzekł o odroczeniu terminu utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją o osiemnaście miesięcy.

Ze względu na powyżej wskazane okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

95

WYROK
z dnia 26 września 2013 r.
Sygn. akt K 22/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący
Mirosław Granat – sprawozdawca
Leon Kieres
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szalęgo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 26 września 2013 r., wniosku Rady Miasta Kołobrzeg o zbadanie zgodności:

art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 133 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654, ze zm.), z art. 167 ust. 1 i 4 w związku z art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 tiret 7 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607),

o r z e k a:

Art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, Nr 96, poz. 620, Nr 225, poz. 1461 i Nr 226, poz. 1475 oraz z 2011 r. Nr 102, poz. 584, Nr 112, poz. 654, Nr 171, poz. 1016 i Nr 232, poz. 1378):

a) jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 tiret 7 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107),

b) nie jest niezgodny z art. 15 ust. 1 i 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Rada Miasta Kołobrzeg (dalej: wnioskodawca) wystąpiła 16 lutego 2012 r. z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, ze zm.; dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych lub u.p.o.l.), w brzmieniu nadanym przez art. 133 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654, ze zm.; dalej: ustawa o działalności leczniczej lub u.d.l.), z art. 167 ust. 1 i 4 w związku z art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 tiret 7 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; dalej: EKSL).

1.1. Wnioskodawca jako przedmiot kontroli wskazał art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l., który to przepis określa maksymalną stawkę podatku od nieruchomości, określaną w drodze uchwały przez radę gminy, dla podmiotów

* Sentencja została ogłoszona dnia 7 października 2013 r. w Dz. U. poz. 1185.

prowadzących działalność gospodarczą polegającą na udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Treść tego przepisu została zmieniona przez art. 1 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 225, poz. 1461) oraz art. 133 u.d.l., zaś znowelizowana wersja jest przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Powyższe nowelizacje wprowadziły dwie zmiany w treści art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. Pierwsza, nazwana zmianą o charakterze kwotowym, polegała na podwyższeniu maksymalnej rocznej stawki podatku od nieruchomości. Druga, nazwana zmianą o charakterze merytorycznym, polegała na innym określeniu katalogu nieruchomości, które mogą korzystać z preferencyjnej maksymalnej rocznej stawki podatku od nieruchomości.

Wnioskodawca zakwestionował treść art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w brzmieniu nadanym przez art. 133 ustawy o działalności leczniczej ze względu na zmianę o charakterze merytorycznym.

1.2. Wnioskodawca przypomniał treść art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. w brzmieniu sprzed obydwu nowelizacji. Zwrócił uwagę na sformułowanie „budynków lub ich części (...) zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych”. W jego ocenie, przy takiej treści przepisu, preferencyjna stawka podatku od nieruchomości miała zastosowanie wyłącznie do tych budynków lub ich części, które były zajęte faktycznie na działalność polegającą na udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Wyłączone ze stosowania preferencyjnej stawki podatku od nieruchomości były pomieszczenia pomocnicze, na przykład przeznaczone na udzielanie świadczeń pacjentom w zakresie wyżywienia czy też prowadzenie działalności hotelowej.

Z kolei w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. w brzmieniu nadanym przez art. 133 u.d.l. znalazło się sformułowanie „budynków lub ich części (...) związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń (...)”. Zdaniem wnioskodawcy, w takiej wersji przepisu, preferencyjna stawka podatku od nieruchomości dotyczy nie tylko budynków lub ich części, które są faktycznie zajęte na działalność polegającą na udzielaniu świadczeń zdrowotnych, ale również tych budynków lub ich części, które mają jedynie pośredni związek z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, na przykład pomieszczeń restauracyjnych, pokoiów hotelowych, pomieszczeń kuchennych, recepcji sanatoryjnych, kotłowni.

1.3. Art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l., w brzmieniu wynikającym z art. 133 u.d.l., rozszerza grupę beneficjentów preferencyjnej stawki podatku od nieruchomości. Zmiana taka, w wypadku gmin uzdrowiskowych, które mają dodatkowe zadania własne określone w art. 46 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 651, ze zm.; dalej: ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym), rodzi po stronie każdej takiej gminy „poważne ryzyko związane ze znacznym uszczupleniem jej wpływów z dochodów własnych w postaci wpływów z podatku [od] nieruchomości”.

1.4. Zdaniem wnioskodawcy, nowe brzmienie art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l., z uwagi na skutki finansowe w postaci uszczuplenia wpływów środków finansowych z danin z tytułu podatku od nieruchomości, przy braku rozwiązań legislacyjnych odejmujących gminom uzdrowiskowym część zadań własnych, których wykonywanie przez te gminy jest obligatoryjne, stanowi naruszenie zasady adekwatności wyrażonej w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz w art. 9 ust. 1-3 EKSL, przy jednoczesnym naruszeniu norm gwarancyjnych dla gmin uzdrowiskowych jako jednostek samorządu terytorialnego, ujętych w art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji, w zakresie należytego (wystarczającego) finansowania nałożonych na nie zadań własnych.

1.5. W ocenie wnioskodawcy, rozszerzenie zakresu sytuacji stosowania preferencyjnej stawki podatkowej, przy jednoczesnym braku modyfikacji zakresu zadań własnych gmin uzdrowiskowych bądź zapewnienia im innego źródła finansowania celem uzupełnienia niedoboru środków, stanowi naruszenie gwarancji samodzielności finansowej gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, która jest jednym z głównych atrybutów ich samodzielności, a jest ujęta w art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji, powołanych jako wzorce kontroli.

Jednostki samorządu terytorialnego muszą być wyposażone w określoną samodzielność, która ma również swój wymiar finansowy. W tym zakresie oznacza ona konieczność zapewnienia środków (dochodów) proporcjonalnych do osiągnięcia postawionych celów, pozwalających na realizację powierzonych zadań publicznych.

Nowe brzmienie art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zdaniem wnioskodawcy, narusza samodzielność finansową gmin, albowiem nie zapewnia tym jednostkom samorządu terytorialnego odpowiednich zasobów finansowych na realizację powierzonych zadań, przez uszczuplenie wpływów z tytułu podatku od nieruchomości.

1.6. Art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, wskazany jako wzorzec kontroli, zawiera gwarancje dla jednostek samorządu terytorialnego w postaci wyposażenia w odpowiednie dochody, proporcjonalne do potrzeb wyznaczonych przez zakres zadań rzeczowych (własnych lub zleconych). Wyrażona w ten sposób zasada adekwatności odnosi się do trzech aspektów samodzielności finansowej gminy: dochodowego, wydatkowego i realizowania gospodarki budżetowej. Wielkość udziału w dochodach jednostki samorządu terytorialnego jest powiązana z rozmiarami zadań realizowanych przez gminy, zaś na ustawodawcę nałożony jest obowiązek wprowadzenia regulacji prawnych zapewniających gminom rzeczywiste, a nie tylko pozorne, dochody własne, umożliwiające sfinansowanie powierzonych zadań.

W ocenie wnioskodawcy, naruszeniem standardu wynikającego z art. 167 ust. 4 Konstytucji jest przydzielenie jednostce samorządu terytorialnego nowych zadań bez zapewnienia nowych dochodów publicznych lub bez zwiększenia wydajności fiskalnej już istniejących dochodów publicznych. *A contrario*, naruszeniem takim jest również zmniejszenie wydajności fiskalnej już istniejących źródeł finansowania jednostki samorządu terytorialnego, bez eliminacji lub ograniczenia powierzonych jej zadań.

Jednostki samorządu terytorialnego mają roszczenie do państwa o wyposażenie ich w zasoby finansowe umożliwiające realizację powierzonych im zadań. Zasoby te stanowią zaś element władztwa dochodowego, będącego gwarancją samodzielności finansowej samorządu terytorialnego.

1.7. Z art. 9 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 tiret 7 EKSL, wskazanych jako wzorce kontroli, wynika, że społeczności lokalne, a zatem i gmina, mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych, wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swoich uprawnień. Powinny to być zarówno własne dochody, jak i inne środki finansowe, które mają gwarantować realizację wydatków dokonywanych przez gminy. Tym samym możliwe jest sformułowanie roszczenia jednostki samorządu terytorialnego o wyposażenie w zasoby finansowe umożliwiające realizację zadań.

Z powyższych przepisów EKSL wynika zasada odpowiedniości zasobów finansowych, wedle której powinny być zachowane właściwe relacje między wysokością zasobów finansowych jednostek samorządu terytorialnego a zakresem wykonywanych przez nie uprawnień. Tym samym ustawodawca krajowy jest zobowiązany do dostosowania środków finansowych przeznaczonych dla jednostki samorządu terytorialnego odpowiednio do jej zadań i ich prawidłowego zabezpieczenia.

1.8. Wnioskodawca wskazał, że dla pokrycia istniejącego deficytu budżetowego miasto Kołobrzeg, m.in. w związku z niedoborem dochodów spowodowanym nowelizacją art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l., zaciągnęło kredyt uzupełniający w wysokości 4 000 000 zł. Jednocześnie wnioskodawca wyliczył, że rzeczywista wysokość utraconych dochodów przez miasto Kołobrzeg w związku z obowiązywaniem kwestionowanego przepisu w brzmieniu nadanym przez art. 133 u.d.l. wyniosła w 2011 r. 1 470 365 zł. Z uwagi jednak na ciągle składane przez podatników korekty deklaracji podatkowych hipotetyczna wysokość utraconych dochodów wynosi 1 733 852 zł.

1.9. Wnioskodawca, mając na uwadze skutki finansowe związane z ewentualnym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającym niezgodność z powołanymi wzorcami kontroli art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w brzmieniu nadanym przez art. 133 ustawy o działalności leczniczej, opowiedział się za określeniem terminu utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 11 października 2012 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w brzmieniu nadanym przez art. 133 ustawy o działalności leczniczej, jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 w związku z art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 tiret 7 EKSL.

2.1. W ocenie Marszałka Sejmu, wnioskodawca ma legitymację do złożenia wniosku w tej sprawie. Rada Miasta Kołobrzeg jest bowiem organem stanowiącym gminy i działała na podstawie uchwały nr XIII/164/11 z 17 listopada 2011 r. Z kolei art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych reguluje wysokość maksymalnej stawki podatku od nieruchomości, stanowiącego jeden z dochodów własnych gminy i ustalanego przez radę gminy w drodze uchwały, w związku z czym kwestionowany przepis pozostaje w ścisłym związku z realizacją kompetencji wnioskodawcy.

2.2. Marszałek Sejmu przypomniał, że przyczyną wprowadzenia w 2002 r. preferencyjnej stawki podatku od nieruchomości „zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń

zdrowotnych” było ukształtowanie się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowiska, że zakłady opieki zdrowotnej są podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą, zaś proponowana wówczas zmiana uwzględniała wnioski zarówno tych podmiotów, jak i gmin. Wprowadzeniu preferencyjnej stawki podatku od nieruchomości towarzyszyły równoległe zmiany, których celem było wzmocnienie niezależności finansowej gmin oraz zwiększenie ich dochodów własnych.

2.2.1. Preferencyjna stawka podatku od nieruchomości, określona w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l., w brzmieniu obowiązującym w latach 2003-2010, dotyczyła tych budynków lub ich części, które były „zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych”. Na gruncie tego przepisu ukształtowała się linia orzecznicza, wedle której pod pojęciem „zajęcia” rozumiano jedynie faktyczne i bezpośrednie wykorzystywanie nieruchomości na udzielanie świadczeń zdrowotnych, zaś preferencyjna stawka podatkowa nie mogła być stosowana na przykład w odniesieniu do świadczeń w zakresie wyżywienia lub zakwaterowania, bowiem nie stanowiły one udzielania świadczeń zdrowotnych. W ocenie Marszałka Sejmu, powyższa wykładnia art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l., w brzmieniu obowiązującym w latach 2003-2010, prezentowana w orzecznictwie sądów administracyjnych, nie znajdowała racjonalnego uzasadnienia, odbiegała od pierwotnej intencji parlamentu w tym zakresie i została poddana krytyce w piśmiennictwie.

2.2.2. Zmiana treści art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l., dokonana przez art. 1 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 225, poz. 1461), zgodnie z którą preferencyjna stawka podatku od nieruchomości dotyczyć miała budynków lub ich części „związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń”, zmierzała do usunięcia istniejących wątpliwości interpretacyjnych i jej celem było „umożliwienie stosowania preferencyjnej stawki podatku od nieruchomości od budynków przeznaczonych do świadczenia usług zdrowotnych zgodnie z intencją ustawodawcy” (druk sejmowy nr 2876/VI kadencja).

2.2.3. Zmiana art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych dokonana przez art. 133 u.d.l., polegająca na zdefiniowaniu pojęcia „świadczeń zdrowotnych” przez odwołanie się do przepisów ustawy o działalności leczniczej, miała jedynie charakter doprecyzowujący i potwierdzała wolę ustawodawcy objęcia „preferencyjną” stawką podatku od nieruchomości budynków lub ich części związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, czyli powierzchni zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio związane z udzielaniem tych świadczeń (por. druk sejmowy nr 3489/VI kadencja).

2.3. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że wniosek w niniejszej sprawie należy rozpatrywać w dwóch płaszczyznach. Pierwsza, to normatywne podstawy swobody regulacyjnej ustawodawcy w odniesieniu do danin publicznych stanowiących dochody własne gminy. Druga, to zbadanie konsekwencji analizowanej decyzji ustawodawcy dla sytuacji finansowej gmin.

2.3.1. W konstrukcji każdego podatku istotną rolę ekonomiczną pełnią przyznane przez ustawodawcę preferencje podatkowe, skutkujące obniżeniem zobowiązania podatkowego. Stanowią one realizację określonej polityki państwa w dziedzinie społeczno-ekonomicznej, w tym także w zakresie dążenia do wsparcia określonych sektorów działalności gospodarczej. Ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym, a za swoje decyzje ponosi odpowiedzialność polityczną.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca ma w dziedzinie systemu podatkowego dużą swobodę wyboru różnego rodzaju konstrukcji zobowiązań podatkowych, szczególnie w odniesieniu do kształtowania ulg i zwolnień podatkowych. Niemniej jednak swoboda ta nie może być absolutyzowana i przekształcać się w dowolność, a ustawodawca winien się kierować celami społeczno-gospodarczymi.

2.3.2. Preferencja podatkowa określona w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. została wprowadzona ze względów społecznych, bowiem objęte nią obiekty budowlane służą ogółowi społeczeństwa; wykonywanie świadczeń zdrowotnych stanowi działalność w oczywistym stopniu użyteczności publicznej i minimalizacja kosztów ich realizacji jest ze wszech miar społecznie uzasadniona. Ponadto rozwiązanie takie ma również oparcie w art. 68 Konstytucji.

W związku z powyższym analizowana preferencja podatkowa znajduje racjonalne podstawy w celu regulacji. Nieuprawniona jest teza o naruszeniu zasady samodzielności finansowej gminy. Zdaniem Marszałka Sejmu nakaz odpowiedniego wyposażenia samorządów w dochody własne można traktować jako prawnopolityczny postulat pod adresem ustawodawcy i dyrektywę prakseologiczną, a nie bezwzględną zasadę rangi konstytucyjnej znajdującą umocowanie w przepisach powołanych przez wnioskodawcę.

2.4. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że podatek od nieruchomości jest jednym z najważniejszych podatków lokalnych z punktu widzenia wydajności fiskalnej, nie jest jednak jedynym źródłem dochodów jednostek samorządu terytorialnego, które są wyliczone w art. 3 i art. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach

jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.; dalej: ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

2.4.1. W odniesieniu do gmin uzdrowiskowych, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na ich specyfikę finansową. Zauważył jednak, że od 2003 r. podwyższono dwukrotnie maksymalną stawkę opłaty miejscowej w miejscowościach uzdrowiskowych, zaś w 2005 r. wyodrębniono w systemie opłaty miejscowej opłatę uzdrowiskową. Chociaż ustawodawca na podstawie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym nałożył na gminy uzdrowiskowe dodatkowe zadania własne związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska, to równocześnie wyposażył je w odpowiednie środki finansowe w postaci dotacji z budżetu państwa w wysokości równej wpływom z tytułu opłaty uzdrowiskowej pobranej w uzdrowisku w roku poprzedzającym rok bazowy.

2.4.2. Preferencyjna stawka podatku od nieruchomości dotyczy obiektów zlokalizowanych w każdej gminie, zaś instrumenty rekompensujące (opłata i dotacja uzdrowiskowa) przysługują wyłącznie gminom uzdrowiskowym. W związku z tym samo nałożenie na gminy uzdrowiskowe dodatkowych zadań nie może stanowić argumentu za niekonstytucyjnością art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. Ponadto wydajność tych samych źródeł dochodu w wypadku każdej jednostki samorządu terytorialnego jest inna, w związku z czym niekorzystny bilans finansowy jednej z gmin nie może przesądzać o niekonstytucyjności całego rozwiązania normatywnego.

Marszałek Sejmu odwołał się do ekspertyz i opinii zamówionych na etapie prac legislacyjnych, związanych z nowelizacją ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w 2010 r. Wyrażono w nich pogląd, że zmiana stanu prawnego jest niewielka i trudno uchwytana statystycznie, w związku z czym trudno jest postawić tezę o naruszeniu zasady adekwatności. Przypomniał, że od 1 stycznia 2011 r. została podwyższona maksymalna roczna stawka podatku od nieruchomości, uregulowana w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l., z 3,46 zł do 4,27 zł, co w pewnym stopniu przyczyniło się do zwiększenia wpływów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego.

W konsekwencji z samego zmniejszenia wydajności fiskalnej jednego ze źródeł dochodów nie można automatycznie wyprowadzić wniosku, że doszło do naruszenia konstytucyjnej zasady adekwatności.

2.5. Marszałek Sejmu zauważył, że z przedstawionych przez wnioskodawcę danych wynika, że strata z tytułu preferencyjnej stawki podatku od nieruchomości stanowi niewiele ponad 1/3 ogólnego zadłużenia gminy Kołobrzeg, z czego jednak nie wynika, iż właśnie ta preferencja podatkowa jest bezpośrednim powodem deficytu budżetowego tej gminy.

2.5.1. Wyliczenia wnioskodawcy mają błędny punkt odniesienia. Prognozy budżetowe oparte były bowiem na założeniu, że preferencyjną stawką podatku od nieruchomości objęte są budynki lub ich części jedynie bezpośrednio zajęte na prowadzenie działalności w postaci udzielania świadczeń zdrowotnych, podczas gdy intencją ustawodawcy było objęcie tą preferencyjną stawką podatku nieruchomości zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio związanych z taką działalnością. W związku z tym ocena zachowania zasady adekwatności powinna dotyczyć pierwotnego rozstrzygnięcia ustawodawcy z 2002 r.

2.5.2. W konsekwencji Marszałek Sejmu stanął na stanowisku, że zaskarżony przepis nie prowadzi do tak daleko idącej ingerencji w sytuację finansową wnioskodawcy, aby można było przyjąć naruszenie zasady adekwatności oraz samodzielności finansowej gminy Kołobrzeg. Również zbiorcze dane statystyczne nie dają podstaw do przyjęcia takiej konkluzji w odniesieniu do większości gmin. Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Finansów – ogólna wartość preferencji podatkowej wynikającej z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. wyniosła w 2009 r. 250 mln zł, zaś w 2010 r. – 262 mln zł.

2.6. Marszałek Sejmu, odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, uznał, że jeżeli wnioskodawca jako wzorzec kontroli wskazał przepisy EKSL, które mieszczą się w treści normatywnej wzorców konstytucyjnych, wniosek w tym zakresie nie wymaga odrębnej analizy.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 3 grudnia 2012 r. przedstawił stanowisko, że art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 w związku z art. 15 oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji, w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 tiret 7 EKSL.

3.1. Prokurator Generalny uznał, że legitymacja Rady Miasta Kołobrzeg do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego nie budzi wątpliwości. Jest to bowiem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, a przedmiotem wniosku jest przepis dotyczący podatku od nieruchomości, stanowiącego dochód własny gminy, która powinna mieć wpływ na wydajność fiskalną takiego źródła dochodów.

3.2. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest kwestionowany przez wnioskodawcę z uwagi na aspekt ekonomiczny. Główny zarzut dotyczy nieprawidłowego określenia w ustawie przedmiotu opodatkowania preferencyjną stawką podatku od nieruchomości. W ocenie wnioskodawcy jest on zakreślony zbyt szeroko, co prowadzi do zmniejszenia wpływów do budżetów gmin uzdrowiskowych.

Przypomniał ponadto, że przyczyną wprowadzenia w 2002 r. preferencyjnej stawki podatku od nieruchomości „zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych” było ukształtowanie się w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowiska, że zakłady opieki zdrowotnej są podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą, a proponowana wówczas zmiana uwzględniała wnioski zarówno tych podmiotów, jak i gmin.

Podstawowy problem interpretacyjny wywołało użycie przez ustawodawcę w kontekście użytkowania budynków lub ich części na prowadzenie działalności w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych terminu „zajęte”, który w orzecznictwie sądów administracyjnych był rozumiany jako bezpośredni związek pomieszczeń budynku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych. Taka wykładnia została poddana krytyce w literaturze jako nieracjonalna i sprzeczna z celem ustawodawcy.

W związku z powyższym 18 grudnia 2009 r. wpłynął do Sejmu poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zakładający m.in. nowelizację art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. Jego celem było umożliwienie stosowania preferencyjnej stawki podatku od nieruchomości do budynków przeznaczonych do świadczenia usług zdrowotnych zgodnie z intencją ustawodawcy. Nowelizacja ta spotkała się z aprobatą ekspertów sejmowych.

3.3. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że nowelizacja art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. może powodować obniżenie wpływów z podatku od nieruchomości z uwagi na rozszerzenie kręgu adresatów preferencji podatkowej.

3.3.1. W konstrukcji każdego podatku istotną rolę ekonomiczną pełnią przyznane przez ustawodawcę preferencje podatkowe, skutkujące obniżeniem zobowiązania podatkowego. Stanowią one realizację określonej polityki państwa w dziedzinie społeczno-ekonomicznej, w tym także w zakresie dążenia do wsparcia określonych sektorów działalności gospodarczej.

3.3.2. Okoliczność, że w wyniku nowelizacji art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. mogło nastąpić zmniejszenie wpływów z tytułu podatku od nieruchomości, nie może przesądzać o niekonstytucyjności takiej regulacji w odniesieniu do standardu wynikającego z art. 167 ust. 1 Konstytucji. Niezbędne jest bowiem przedstawienie konkretnych dowodów wskazujących, że w wyniku nowelizacji jednostka samorządu terytorialnego bez określonej części dochodu nie jest w stanie realizować niektórych lub wszystkich przypadających jej zadań.

Tymczasem wnioskodawca nie skonkretyzował takich zadań, których gmina Kołobrzeg nie jest w stanie realizować bądź może je realizować w mniejszym zakresie, z uwagi na zmniejszenie wpływów z tytułu podatku od nieruchomości. Ponadto wnioskodawca nie przedstawił argumentów, że sposób obliczania preferencyjnej stawki podatku od nieruchomości powoduje tak znaczne ograniczenie wpływów z tego tytułu, że dochodzi do powstania oczywistej dysproporcji między zakresem zadań jednostki samorządu terytorialnego a poziomem uzyskiwanych przez nią dochodów. Zdaniem Prokuratora Generalnego samo obniżenie dochodów jednostki samorządu terytorialnego nie przesądza jeszcze o naruszeniu art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

3.4. Prokurator Generalny, podobnie jak Marszałek Sejmu, stanął na stanowisku, że jeżeli wnioskodawca jako wzorzec kontroli wskazuje przepisy EKSL, które mieszczą się w treści normatywnej wzorców konstytucyjnych, wniosek w tym zakresie nie wymaga odrębnej analizy.

3.5. W ocenie Prokuratora Generalnego, tak jak Marszałka Sejmu, preferencyjna stawka podatku od nieruchomości określona w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. znajduje oparcie w art. 68 Konstytucji i jest społecznie uzasadniona. Udzielanie świadczeń zdrowotnych stanowi bez wątpienia działalność mającą wymiar zadań z zakresu użyteczności publicznej i każda redukcja kosztów ich realizacji jest społecznie uzasadniona.

Podatek od nieruchomości jest jednym z ważniejszych podatków lokalnych, nie jest jednak jedynym źródłem dochodów jednostek samorządu terytorialnego, które są wyliczone w art. 3 i art. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto gminy uzdrowiskowe zostały wyposażone w dodatkowe instrumenty finansowe, które mają umożliwić im realizację powierzonych zadań, a są nimi: opłata uzdrowiskowa i dotacja z budżetu państwa w wysokości równej wpływom z tytułu opłaty uzdrowiskowej, pobranej w uzdrowisku w roku poprzedzającym rok bazowy.

4. Ministerstwo Finansów – Departament Podatków Lokalnych w piśmie z 3 czerwca 2013 r. poinformowało Trybunał Konstytucyjny, że nie dysponuje szczegółowymi danymi o wysokości dochodów z podatku od nieruchomości określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Z przeprowadzonego w 2011 r. badania ankietowego gmin wynikało, że planowane na 2011 r. wpływy z tytułu tego podatku stanowią 0,4% planowanych wpływów ogółem z podatku od nieruchomości. Niemniej powyższe badanie ankietowe miało charakter dobrowolny, nie wszystkie gminy wzięły w nim udział, zaś Ministerstwo Finansów nie weryfikowało prawidłowości przekazywanych danych.

5. Prezes Rządowego Centrum Legislacji w piśmie z 6 czerwca 2013 r. poinformował Trybunał Konstytucyjny, że na etapie rządowych prac legislacyjnych została zgłoszona przez Rządowe Centrum Legislacji do projektu art. 133 ustawy o działalności leczniczej jedynie uwaga o charakterze redakcyjnym.

6. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w piśmie z 7 czerwca 2013 r. poinformowało Trybunał Konstytucyjny, że projekt nowelizacji ustawy o podatkach i opłatach lokalnych uchwalony przez Sejm 24 września 2010 r. nie był opiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Natomiast projekt całej ustawy o działalności leczniczej został negatywnie zaopiniowany przez Zespół ds. Ochrony Zdrowia i Polityki Społecznej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

7. Stowarzyszenie Gmin Uzdrawiskowych RP (dalej: stowarzyszenie) w piśmie z 10 czerwca 2013 r. podzieliło stanowisko wnioskodawcy – Rady Miasta Kołobrzeg. Stowarzyszenie zwróciło uwagę, że gminy uzdrawiskowe czerpią swoje dochody podatkowe przede wszystkim z sanatoriów, szpitali uzdrawiskowych i działalności leczniczej. Zmiana art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. doprowadziła do powstania niedoboru środków pieniężnych w budżetach niektórych gmin uzdrawiskowych. Stowarzyszenie ocenia, że utracone dochody w skali wszystkich gmin uzdrawiskowych wyniosły około 22 mln zł.

Stowarzyszenie zwróciło również uwagę, że powyższa stawka podatkowa jest definiowana przez aspekt podmiotowy, a nie przedmiotowy, zaś nowelizacja została przeprowadzona „na polityczne zapotrzebowanie wywołane przez określone środowiska spółek uzdrawiskowych”. W ocenie stowarzyszenia, stosowanie preferencyjnych norm prawnych w prawie podatkowym powinno mieć charakter wyjątkowy i następować w szczególnie uzasadnionych wypadkach.

II

Na rozprawie 26 września 2013 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie i udzielili Trybunałowi dalszych wyjaśnień.

Na rozprawę stawili się również przedstawiciele Ministra Finansów, wezwani do udziału w postępowaniu na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). W imieniu Ministra Finansów podzielił oni stanowisko Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, że art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 w związku z art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji, w związku z art. 9 ust. 1-3 w związku z art. 12 ust. 1 tiret 7 EKSL.

Przedstawiciel Ministra Finansów zaprezentował dane dotyczące dochodów gminy Kołobrzeg. W roku 2012 dochody własne tejże gminy wyniosły 104 393 575,29 zł, w tym dochody z tytułu podatku od nieruchomości – 28 177 296 zł. Z kolei utracone dochody gminy Kołobrzeg z tytułu podatku od nieruchomości, wynikające z polityki podatkowej gminy i stosowania obniżonych stawek podatkowych, wyniosły 1 955 592 zł. Z przeprowadzonych badań ankietowych wynika, że udział utraconych dochodów w dochodach z podatku od nieruchomości w wypadku Kołobrzegu wyniósł 6,94%. Z kolei procent utraconych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości od budynków związanych i zajętych przez podmioty prowadzące działalność leczniczą w 2011 r. wyniósł 2,99%, zaś kwotowo – 2 531 110 zł. Wpływy z tytułu opłaty uzdrawiskowej w gminie Kołobrzeg w 2012 r. wyniosły 8 233 311 zł, zaś dotacja uzdrawiskowa wyniosła 7 922 859,50 zł.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność wniosku.

1.1. Rada Miasta Kołobrzeg wystąpiła 16 lutego 2012 r. z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, ze zm.; dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych lub u.p.o.l.), w brzmieniu nadanym przez art. 133 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654, ze zm.; dalej: ustawa o działalności leczniczej lub u.d.l.), z art. 167 ust. 1 i 4 w związku z art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 tiret 7 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; dalej: EKSL).

Stosowanie do art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 Konstytucji z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją lub ratyfikowaną umową międzynarodową mogą wystąpić organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Wnioskodawcą w niniejszym postępowaniu jest Rada Miasta Kołobrzeg, a zatem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, jaką w tym wypadku jest gmina, stosownie do art. 11a i art. 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.).

1.2. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie dokonywał wykładni sformułowania „sprawy objęte zakresem działania”, przyjmując, że chodzi tu o sprawy wchodzące w zakres działania określonego wnioskodawcy (w tym wypadku organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego), rozpatrywane w związku z jego kompetencjami i przesądzającymi o istocie samorządu terytorialnego. Ponadto dany przepis powinien dotyczyć działalności stanowiącej realizację konstytucyjnie lub ustawowo określonych zadań jednostki samorządu terytorialnego (por. postanowienia TK z: 22 sierpnia 2001 r., sygn. T 25/01, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 40; 9 października 2002 r., sygn. Tw 33/02, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 233; 18 stycznia 2005 r., sygn. Tw 34/03, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 2; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113).

Zaskarżony przepis – art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – określa maksymalną stawkę podatku od nieruchomości od budynków lub ich części związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.; dalej: ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) podatek od nieruchomości stanowi jeden z dochodów własnych gminy. Dodatkowo to właśnie organ stanowiący gminy, jakim jest rada gminy, określa wysokość stawki podatku od nieruchomości, mając jednak na uwadze ograniczenia wynikające m.in. z dopuszczalnej maksymalnej wysokości podatku od nieruchomości w pewnych sytuacjach, objętych z woli ustawodawcy „preferencyjną” stawką podatkową (por. art. 5 ust. 1 u.p.o.l.).

1.3. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżony przepis, ustalający zakres przedmiotowy stosowania „preferencyjnej” stawki podatku od nieruchomości i maksymalną wysokość podatku, która jest określana w drodze uchwały przez radę gminy, a zatem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, i stanowi dochód własny gminy, dotyczy „spraw objętych zakresem działania” wnioskodawcy, czyli Rady Miasta Kołobrzeg.

2. Wzorzec konstytucyjny.

2.1. Wnioskodawca jako wzorce kontroli przede wszystkim wskazał art. 167 ust. 1 i 4 w związku z art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji, a w szczególności wynikającą jego zdaniem z powyższych przepisów zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Z art. 15 Konstytucji wynika obowiązek decentralizacji władzy publicznej, przez stworzenie jednostek terytorialnych, które będą zdolne do wykonywania zadań publicznych.

Z kolei z art. 16 ust. 2 Konstytucji wynika, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Konstytucja wskazuje tym samym na zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, która została im przyznana przez prawo i która również jest prawnie chroniona (por. orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. K 1/96, OTK ZU nr 5/1996, poz. 38).

Z powyższym przepisem ściśle powiązana jest regulacja art. 167 Konstytucji. Wynika z niej m.in., że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio dla przypadających im zadań (ust. 1), zaś zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego powinny następować wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (ust. 4). Art. 167 Konstytucji stanowi tym samym jedną z ważniejszych gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, gwarantując im zasadę samodzielności finansowej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wnioskodawca jako wzorzec kontroli wskazał zasadę decentralizacji władzy publicznej, wynikającą z art. 15 Konstytucji, oraz zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, zdekodowaną na podstawie przepisów art. 167 ust. 1 i 4 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji. Zasada ta znajduje potwierdzenie również w powołanych jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie art. 9 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 tiret 7 EKSL.

2.2. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie definiował treść zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Jest nią prawo samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej, czyli pobierania dochodów określonych w ustawach i dysponowania nimi, tak by móc realizować ustalone ustawowo zadania (por. wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. K 35/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 37). W związku z powyższym, jednym z głównych celów tej zasady jest zapewnienie jednostce samorządu terytorialnego środków finansowych odpowiednich do realizacji powierzonych jej zadań (por. wyrok TK z 30 marca 1999 r., sygn. K 5/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 39). Jej istotą jest jednak również pozostawienie jednostkom samorządu terytorialnego swobody kształtowania wydatków (z uwzględnieniem pewnych zastrzeżeń ustawowych) oraz stworzenie gwarancji formalnych i proceduralnych, zapewniających realizację powyższej zasady (por. wyroki TK z: 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12; 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 119; 18 września 2006 r., sygn. K 27/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 105).

W związku z powyższym, na ustawodawcy ciąży pozytywny obowiązek ustanowienia regulacji prawnych, które będą zapewniały jednostkom samorządu terytorialnego rzeczywisty dochód własny, odpowiedni do powierzonych im zadań. Stosownie do tego na ustawodawcę nałożony jest zakaz podejmowania takich działań, które prowadziłyby do faktycznej eliminacji dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego albo takiej ich modyfikacji, która będzie przekreślać ich odpowiednią wysokość do realizacji powierzonych tym jednostkom zadań (por. orzeczenia TK z: 4 października 1995 r., sygn. K 8/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 8; 23 października 1996 r., sygn. K 1/96 oraz wyrok TK z 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00).

2.3. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym samodzielności finansowej, nie można absolutyzować, albowiem wykonują one zadania publiczne, stosowanie do art. 16 ust. 2 Konstytucji, „w ramach ustaw” (por. orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. K 1/96 oraz wyroki TK z: 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97; 24 listopada 1998 r., sygn. K 22/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 115; 30 marca 1999 r., sygn. K 5/98; 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00).

Ustawodawca, mimo ograniczenia nakazem zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego dochodu odpowiedniego do powierzonych im zadań, uprawniony jest do modyfikacji źródeł dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, nawet wówczas gdy modyfikacje te prowadzą do niekorzystnego rezultatu finansowego danej jednostki (por. orzeczenia TK z: 4 października 1995 r., sygn. K 8/95; 23 października 1996 r., sygn. K 1/96 oraz wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69; 16 marca 1999 r., sygn. K 35/98; 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00).

2.4. Trybunał Konstytucyjny zaznacza, że ustawodawcy przysługuje daleko idąca swoboda określania źródeł dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, jak i poziomu tych dochodów (por. orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. K 1/96 oraz wyrok TK z 18 września 2006 r., sygn. K 27/05). Swoboda ta, z punktu widzenia niniejszej sprawy, dotyczy również kształtowania zasad systemu podatkowego i realizacji władztwa daninowego (por. orzeczenie TK z 4 października 1995 r., sygn. K 8/95 oraz wyrok TK z 16 marca 1999 r., K 35/98).

Swoboda ustawodawcy kształtowania dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego nie oznacza jednak dowolności w tym zakresie, albowiem wynikająca z Konstytucji zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego podczas wykonywania powierzonych im zadań wiąże również ustawodawcę. Z uwagi na to, że ramy działalności jednostek samorządu terytorialnego są tworzone w formie ustaw, również ograniczenia w zakresie przysługującej im samodzielności, w tym samodzielności finansowej, muszą spełniać wymagania formalnoproceduralne, a zatem być ustanowione w drodze ustaw. Ponadto ograniczenia zasady samodzielności

jednostek samorządu terytorialnego muszą spełniać również wymagania materialnoprawne, wynikające z zasady proporcjonalności, a zatem znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach. Nie mogą przy tym być one nadmierne, czyli wykraczać poza granice niezbędne dla ochrony interesu publicznego (por. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97; 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97; 24 listopada 1998 r., sygn. K 22/98; 20 marca 2007 r., sygn. K 35/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 28).

W związku z tym należy uznać, że do naruszenia zasady samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego dochodzi m.in. wówczas, gdy ustawodawca dokona takich modyfikacji źródeł dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, które nie będą odpowiadały wymaganiom formalnoproceduralnym lub materialnoprawnym, lub też modyfikacja dokonana przez ustawodawcę będzie tak znaczna, że w sposób drastyczny naruszy istotę samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego i tym samym będzie prowadzić do oczywistych dysproporcji między zakresem działań jednostki a poziomem jej dochodów (por. orzeczenia TK z: 4 października 1995 r., sygn. K 8/95; 23 października 1996 r., sygn. K 1/96 oraz wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97; 16 marca 1999 r., sygn. K 35/98; 30 marca 1999 r., sygn. K 5/98; 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00; 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 86).

3. Problem konstytucyjny.

Problem konstytucyjny przedstawiony we wniosku Rady Miasta Kołobrzeg sprowadza się do tego, czy zmiany wprowadzone przez art. 133 ustawy o działalności leczniczej w treści art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych prowadzą do naruszenia zasady decentralizacji władzy publicznej oraz istoty samodzielności finansowej gminy, czy też stanowią jej modyfikację, dopuszczalną z punktu widzenia norm konstytucyjnych, lub też w ogóle nie mają wpływu na finanse jednostek samorządu terytorialnego. Zdaniem wnioskodawcy, treść art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. ostatecznie ustalona przez art. 133 u.d.l. prowadzi do naruszenia zasady decentralizacji władzy publicznej oraz istoty samodzielności finansowej gmin. Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności określił charakter i zakres zmian, które zostały dokonane w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

4. Zakres stosowania „preferencyjnej” stawki podatku od nieruchomości na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

4.1. Art. 5 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych stanowi upoważnienie dla rady gminy do określenia w drodze uchwały wysokości stawek podatku od nieruchomości. Jednocześnie przepis ten określa sytuacje, w których stawka podatku od nieruchomości nie może przekroczyć rocznie określonej w ustawie kwoty, waloryzowanej corocznie – zgodnie z art. 20 tej ustawy – w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Sytuacje te określają tzw. preferencyjne stawki podatkowe. Takie sformułowanie wykorzystywane było w toku procedury legislacyjnej i jest używane w doktrynie prawa podatkowego.

4.2. Art. 5 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w brzmieniu sprzed 30 listopada 2002 r. określał maksymalną dopuszczalną wysokość stawek podatku od nieruchomości „od budynków lub ich części związanych z działalnością gospodarczą inną niż rolnicza lub leśna, z wyjątkiem budynków lub ich części przydzielonych na potrzeby bytowe osób zajmujących lokale mieszkalne, oraz od części budynków mieszkalnych zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej” na kwotę 16,83 zł od 1 m² powierzchni użytkowej. Ponadto art. 5 ust. 1 pkt 3 tej ustawy wskazywał, że podatek od nieruchomości nie może przekroczyć w odniesieniu do budynków lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym 7,84 zł od 1 m² powierzchni użytkowej. Z powyższej regulacji wynikało, że budynki związane z działalnością gospodarczą polegającą na udzielaniu świadczeń zdrowotnych były objęte identyczną stawką podatku od nieruchomości jak budynki związane z prowadzeniem innego rodzaju działalności gospodarczej, z wyjątkiem działalności rolniczej, leśnej i w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym.

4.3. 20 sierpnia 2002 r. wpłynął do Sejmu rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 828/IV kadencja). Projektowany art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b u.p.o.l. przewidywał maksymalną stawkę podatku od nieruchomości w wysokości 17,31 zł od 1 m² powierzchni użytkowej „od budynków lub ich części (...) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od części budynków mieszkalnych zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej”, zaś projektowany art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. przewidywał maksymalną stawkę podatku od nieruchomości w wysokości 3,46 zł

od 1 m² powierzchni użytkowej „od budynków lub ich części (...) zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług medycznych”.

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że „dla budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług medycznych wprowadzono „preferencyjną” stawkę, która została obniżona o 80% w stosunku do stawki dla budynków związanych z działalnością gospodarczą. Dotychczasowe opodatkowanie z zastosowaniem takiej stawki jak dla innych rodzajów działalności gospodarczej spotkało się z negatywną reakcją zarówno zainteresowanych podmiotów, jak i gmin. Proponowany przepis uwzględnia zatem liczne wnioski w tej sprawie”. W ocenie skutków finansowych projektowanych zmian wskazano, że wprowadzenie „preferencyjnej” stawki podatkowej dla budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług medycznych spowoduje spadek dochodów gmin o około 177,3 mln zł (zob. druk sejmowy nr 828/IV kadencja, s. 2-3 i 8 uzasadnienia).

W opinii prawnej do projektowanej nowelizacji u.p.o.l. Leonard Etel w odniesieniu do treści art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d zajął stanowisko, że zmiana ta stanowi „wynik obecnie występujących problemów z opodatkowaniem zakładów opieki zdrowotnej, które płacą podatek wg takich samych stawek jak przedsiębiorcy. Wydaje się jednak, że to gmina powinna mieć możliwość decydowania o tym, czy i jakie zakłady opieki zdrowotnej powinny być preferencyjnie opodatkowane. Jeżeli bowiem na terenie gminy działa np. tylko jeden niepubliczny zakład opieki zdrowotnej, osiągający wysokie dochody z prowadzonej działalności gospodarczej, to nie ma podstaw do zmniejszenia wysokości opodatkowania tego typu zakładu. Ustawowe obniżenie wysokości podatku od nieruchomości wszystkich zakładów opieki zdrowotnej nie znajduje uzasadnienia. Z tego typu pomocy powinny korzystać jedynie placówki znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej. To rada gminy powinna samodzielnie o tym decydować. Pewną niekonsekwencją działania projektodawcy jest wprowadzanie obniżenia stawek dla budynków zoz-ów z pominięciem gruntów i budowli. Te dwa rodzaje rzeczy w dalszym ciągu będą podlegały opodatkowaniu najwyższymi stawkami. Jeżeli zdecydowano się na obniżenia stawek podatku płaconego przez zoz-y, to powinno to dotyczyć nie tylko budynków, ale również gruntów i budowli” (opinia z 9 września 2002 r., s. 6).

30 października 2002 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 200, poz. 1683; dalej: ustawa z 30 października 2002 r.), która weszła w życie w zakresie nowelizacji art. 5 u.p.o.l. 30 listopada 2002 r. W art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. została określona maksymalna dopuszczalna stawka podatku od nieruchomości „od budynków lub ich części (...) zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych” w wysokości 3,46 zł od 1 m² powierzchni użytkowej.

4.4. Poza „preferencyjną” stawką podatku od nieruchomości, obowiązującą w stosunku do budynków lub ich części „zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych”, ustawodawca w ustawie z 30 października 2002 r. określił również inne wypadki stosowania obniżonych stawek podatkowych. W szczególności w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych „preferencyjna” stawka podatku od nieruchomości została przewidziana dla budynków lub ich części „związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (...)”.

4.5. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie zarysowało się stanowisko, wedle którego sformułowania „zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej” i „związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej” mają odmienne znaczenie. Sądy administracyjnie powszechnie przyjmowały, że pojęcie „związania” z prowadzeniem określonej działalności jest szersze od pojęcia „zajęcia” na prowadzenie określonej działalności. W wypadku działalności polegającej na udzielaniu świadczeń zdrowotnych „zajęcie” budynku lub jego części pod tego typu działalność oznacza, że w danym miejscu muszą być faktycznie wykonywane czynności medyczne (udzielane świadczenia zdrowotne). Z kolei „związanie” budynku lub jego części z tego typu działalnością oznacza, że w danym miejscu mogą, ale nie muszą, być faktycznie wykonywane czynności medyczne – wystarczający jest jakikolwiek związek z prowadzoną działalnością leczniczą, natomiast dla istnienia tego związku w ogóle nie jest konieczne faktyczne udzielanie w danym miejscu świadczeń zdrowotnych. W związku z tym, o ile pomieszczenia o charakterze administracyjnym, gospodarczym czy socjalnym uznawano za „związane” z prowadzeniem działalności gospodarczej polegającej na udzielaniu świadczeń zdrowotnych, to nie były one traktowane jako „zajęte” na prowadzenie tejże działalności i tym samym nie były one objęte „preferencyjną” stawką podatku od nieruchomości (por. wyroki NSA z: 6 czerwca 2006 r., sygn. akt II FSK 870/05; 27 czerwca 2006 r., sygn. akt II FSK 971/05; 27 czerwca 2006 r., sygn. akt II FSK 1006/05; 20 lipca 2006 r., sygn. akt II FSK 1101/05; 5 września 2006 r., sygn. akt II FSK 1081/05; 28 września 2006 r., sygn. akt II FSK 1223/05; 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II FSK 50/06; 28 lutego 2007 r., sygn. akt II FSK 305/06; 5 kwietnia 2007 r., sygn.

akt II FSK 420/06; 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt II FSK 118/07; 16 grudnia 2009 r., sygn. akt II FSK 667/09; 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt II FSK 1771/10; 26 czerwca 2012 r., sygn. akt II FSK 2509/10 oraz wyroki WSA w: Białymstoku z 5 marca 2007 r., sygn. akt I SA/Bk 14/07; Bydgoszczy z 17 sierpnia 2011 r., sygn. akt I SA/Bd 268/11 oraz z 10 stycznia 2012 r., sygn. akt I SA/Bd 761/11; Gdańsku z 7 marca 2012 r., sygn. akt I SA/Gd 1294/11; Kielcach z 27 kwietnia 2006 r., sygn. akt I SA/Ke 51/06; Krakowie z 1 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Kr 1967/10; Szczecinie z 28 kwietnia 2005 r., sygn. akt I SA/Sz 760/04, z 8 lipca 2009 r., sygn. akt I SA/Sz 325/08 oraz z 8 lipca 2009 r., sygn. akt I SA/Sz 326/08 – wszystkie powołane orzeczenia pochodzą z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).

4.6. 18 grudnia 2009 r. wpłynął do Sejmu poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (druk sejmowy nr 2876/VI kadencja). Projektowany art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych przewidywał maksymalną stawkę podatku od nieruchomości w wysokości 4,16 zł od 1 m² powierzchni użytkowej od budynków lub ich części „zajętych na prowadzenie działalności w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych w tym przez szpitale i sanatoria”.

W uzasadnieniu projektu noweli wskazano, że w wyniku sądowych kontroli decyzji administracyjnych w sprawie stosowania omawianej stawki w ostatnich latach ukształtowano linię orzecznictwa, zgodnie z którą dla zastosowania stawki od budynków lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie świadczeń zdrowotnych musi zachodzić bezpośredni związek przeznaczenia budynku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, w związku z czym celem ustawy było umożliwienie stosowania preferencyjnej stawki podatku od nieruchomości od budynków przeznaczonych do świadczenia usług zdrowotnych zgodnie z intencją ustawodawcy (por. druk sejmowy nr 2876/VI kadencja, s. 3).

4.6.1. W sporządzonej opinii prawnej do projektowanej nowelizacji u.p.o.l. Jacek Kulicki zajął stanowisko, że zmiana ta jest w pełni uzasadniona merytorycznie. Nie budzi zasadniczych wątpliwości zarówno co do zgodności z Konstytucją, jak i prawem Unii Europejskiej. Nie powinna również stanowić istotnego zagrożenia dla finansów jednostek samorządu terytorialnego. Uznał on, że określanie stawek podatkowych jest wyrazem pewnej polityki społecznej i gospodarczej państwa (opinia z 28 maja 2010 r., s. 2).

Z kolei w opinii prawnej Henryk Dzwonkowski zajął stanowisko, że proponowana zmiana przepisu niewątpliwie spowoduje obniżenie wpływów z podatku od nieruchomości, albowiem obniżona stawka podatku obejmie większą niż dotychczas liczbę nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych. Uznał on jednak, że „formalnie zasada adekwatności jest projektowanymi przepisami naruszana bowiem zmniejszeniu dochodów nie towarzyszy wyraźnie wskazane ograniczenie zadań samorządów, (...) materialnie jednak zmiana stanu prawnego jest tak niewielka i trudno uchwytna statystycznie, że trudno jest o naruszeniu zasady adekwatności mówić” (opinia z 21 czerwca 2010 r., s. 2).

4.6.2. Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 225, poz. 1461; dalej: ustawa zmieniająca z 2010 r.), która weszła w życie 1 stycznia 2011 r., zmieniła treść art. 5 ust. 1 pkt. 2 lit. d u.p.o.l., który otrzymał brzmienie: „Rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość stawek podatku od nieruchomości, z tym że stawki nie mogą przekroczyć rocznie: (...) od budynków lub ich części: (...) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń – 4,27 zł od 1 m² powierzchni użytkowej”.

4.6.3. W toku procedury legislacyjnej Sejm odrzucił uchwałę Senatu z 21 października 2010 r., który odrzucił uchwaloną przez Sejm ustawę. W uzasadnieniu uchwały Senat wskazał, że „[u]przywilejowanie działalności, która nie służy ochronie zdrowia, a jedynie jest związana z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, w ocenie Senatu narusza konkurencję i równowagę podmiotów oferujących te same usługi. (...) Działalność w zakresie ochrony zdrowia bez wątpienia zasługuje na uprzywilejowane potraktowanie. Niedopuszczalna jest jednak sytuacja, w której na skutek interwencji ustawodawcy podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych korzysta z prawnych udogodnień również w innych sferach działalności. Taka regulacja wykracza poza zakres dopuszczalnego wyjątku”.

4.7. W związku powyższym należy uznać, że ustawodawca, dokonując zmiany treści art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, poszerzył zakres sytuacji, w których stosowana jest „preferencyjna” (niższa) stawka podatku od nieruchomości, zastępując sformułowanie „zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych” wyrażeniem „związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń”.

Powyższy wniosek znalazł również odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, odnosząc się do nowelizacji art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. obowiązującej od 1 stycznia

2011 r., że „[p]o pierwsze, skoro ustawodawca uznał, że konieczna jest zmiana przepisu po to, by objąć nim także te budynki lub ich części, które nie tylko są zajęte na udzielanie świadczeń zdrowotnych, ale także związane z udzielaniem tych świadczeń, to oznacza, że wcześniej budynki lub ich części nie zajęte na udzielanie świadczeń zdrowotnych przepisem tym objęte nie były. Po drugie, gdyby zgodzić się z wykładnią przepisu (w brzmieniu z 2010 r.) proponowaną przez skarżący Szpital, jej rezultatem byłoby objęcie preferencyjną stawką podatkową także budynków lub ich części tylko związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych; oznaczałoby to zatem, że nowelizacja przepisu nie ma znaczenia normatywnego, a jego treść jest identyczna zarówno przed, jak i po nowelizacji. Byłoby to nie do przyjęcia ze względu na zakaz dokonywania wykładni synonimicznej, jako że dwie istotnie od siebie formuły redakcyjne przepisu miałyby oznaczać to samo” (wyrok NSA z 20 marca 2013 r., sygn. II FSK 1499/11, Lex nr 1293246).

4.8. Art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych został znowelizowany przez art. 133 ustawy o działalności leczniczej, która weszła w życie 1 lipca 2011 r., i otrzymał brzmienie: „Rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość stawek podatku od nieruchomości, z tym że stawki nie mogą przekroczyć rocznie: (...) od budynków lub ich części: (...) związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń – 4,27 zł od 1 m² powierzchni użytkowej”.

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że dokonano również zmiany merytorycznej w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych w zakresie zgodnym z propozycją zmiany tej ustawy w nowelizacji zawartej w druku sejmowym nr 2876. Zaproponowana w niej stawka preferencyjna (4,27 zł od 1 m² powierzchni użytkowej) znajdzie zastosowanie do budynków lub ich części związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i objemie powierzchni zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio związane z udzielaniem tych świadczeń (por. druk sejmowy nr 3489/VI kadencja, s. 174).

4.8.1. Nowelizacja art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. dokonana przez art. 133 u.d.l., poza zmianą terminologiczną dostosowującą tę ustawę do terminologii zawartej w ustawie o działalności leczniczej (zastąpienie sformułowania „związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych” wyrażeniem „związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej”), potwierdziła wolę ustawodawcy, wyrażoną w ustawie zmieniającej z 2010 r. Świadczy o tym zastąpienie słowa „zajętych” wyrazem „związanych”, objęcia „preferencyjną” stawką podatku od nieruchomości budynków lub ich części zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych.

4.8.2. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w toku procedury legislacyjnej nad ustawą o działalności leczniczej Senat nie zajął stanowiska w odniesieniu do treści art. 133 tejże ustawy. Jednocześnie Trybunał nie dostrzegł orzecznictwa sądów administracyjnych, w którym zostałyby dokonana interpretacja art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. w brzmieniu nadanym przez art. 133 u.d.l.

4.9. Ustawodawca, ustawą zmieniającą z 2010 r., zastępując sformułowanie „zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych” wyrażeniem „związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń”, poszerzył zakres sytuacji, w których stosowana jest „preferencyjna” (niższa) stawka podatku od nieruchomości na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. Powyższe rozszerzenie zakresu stosowania tej stawki zostało następnie potwierdzone nowelizacją dokonaną przez art. 133 u.d.l. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. należy interpretować uwzględniając przesłankę podmiotowo-przedmiotową. Budynki lub ich części zajęte przez podmioty wykonujące działalność leczniczą muszą jednocześnie pozostawać w związku z działalnością leczniczą. Adresatem tego przepisu, w obydwu jego częściach, jest ten sam podmiot.

Trybunał Konstytucyjny nie zajmował się ustaleniem *ratio legis* zmiany treści art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. Niemniej analiza zmian stanu normatywnego w zakresie regulacji podatku od nieruchomości określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. prowadzi do wniosku, że ustawodawcy brakuje systemowego podejścia do sposobu kształtowania zakresu i wysokości podatków, stanowiących dochód własny jednostek samorządu terytorialnego, zaś przepisy prawne w tym zakresie mają charakter dość przypadkowy. Tymczasem regulacje prawne dotyczące sposobu nakładania podatków, zakresu ich stosowania oraz ich wysokości muszą być stanowione z poszanowaniem zasad konstytucyjnych, w tym m.in. wskazanej przez wnioskodawcę zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

5. Ocena konstytucyjności art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

5.1. Wnioskodawca podnosi, że ustawodawca – dokonując zmiany zakresu stosowania preferencyjnej stawki podatku od nieruchomości na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – naruszył wynikającą z art. 167 ust. 1 i 4 w związku z art. 15 oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie wnioskodawcy, rozszerzenie zakresu stosowania danej ulgi podatkowej i tym samym zmniejszenie dochodów gmin, przy jednoczesnym braku modyfikacji zadań powierzonych gminom bądź zapewnienia im innego źródła finansowania celem uzupełnienia niedoboru środków, powoduje naruszenie przedmiotowej zasady, ponieważ ustawodawca nie gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego dochodów własnych odpowiednich do powierzonych im zadań.

Zdaniem wnioskodawcy, naruszeniem zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest przydzielenie jednostce nowych zadań bez zapewnienia nowych dochodów publicznych lub bez zwiększenia wydajności fiskalnej już istniejących dochodów publicznych. *A contrario*, naruszeniem takim jest również zmniejszenie wydajności fiskalnej już istniejących źródeł finansowania jednostki samorządu terytorialnego, bez eliminacji lub ograniczenia powierzonych jej zadań.

5.2. Wnioskodawca jako wzorzec kontroli przywołał art. 15 Konstytucji, wyrażający zasadę decentralizacji władzy publicznej.

Trybunał Konstytucyjny zwracał w dotychczasowym orzecznictwie uwagę, że decentralizacja oznacza organizację systemu organów państwowych w taki sposób, że jednostki terytorialne dysponują określoną ustawą samodzielnością, a ingerencja w zakres tej samodzielności może odbywać się wyłącznie na podstawie ustawy i w formach nią przewidzianych. Zadaniem ustawodawcy jest zatem takie ukształtowanie ustroju terytorialnego, aby została zapewniona decentralizacja władzy publicznej (por. wyrok TK z 25 listopada 2002 r., sygn. K 34/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 84). Podnosi się, że definicja decentralizacji władzy publicznej uwypukla trzy zagadnienia: 1) przekazanie zadań publicznych do realizacji na szczebel lokalny, 2) korzystanie przez organy lokalne z majątku oraz uprawnień gwarantujących ich samodzielność oraz możliwość decydowania o sprawach publicznych, 3) posiadanie odpowiednich środków finansowych do realizacji własnej polityki (por. N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993, s. 12; wyroki TK z: 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11; 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80).

Decentralizacja jest jednak silnie połączona z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa, czyli strukturą, organizacją, zadaniami i kompetencjami organów władz publicznych działających w jednostkach terytorialnych (por. P. Samecki, [w:] L. Garlicki red., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, komentarz do art. 15). Podział ten, z jednej strony, ma być oparty na więziach wymienionych w art. 15 ust. 2 Konstytucji, z drugiej zaś, zapewniać ma właśnie decentralizację władzy publicznej, gdyż jednostki terytorialne mają mieć zdolność wykonywania zadań publicznych.

Zarzut wnioskodawcy dotyczy takiego ukształtowania przez ustawodawcę normy wynikającej z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l., które prowadzi do naruszenia zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Wnioskodawca tym samym nie kwestionuje sposobu organizacji systemu organów państwowych, który naruszałby decentralizację władzy publicznej. Jednocześnie, art. 15 Konstytucji nie stanowi źródła dla zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, która to zasada została powołana przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 15 ust. 1 i 2 Konstytucji stanowi nieadekwatny wzorzec kontroli w niniejszej sprawie, a tym samym, że art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie jest niezgodny z art. 15 ust. 1 i 2 Konstytucji.

5.3. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, wynikająca z art. 167 ust. 1 i 4 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji, nie ma charakteru absolutnego i ustawodawca ma swobodę kształtowania źródeł dochodów własnych tych jednostek oraz poziomu tych dochodów. W powyższej swobodzie ustawodawcy mieści się również możliwość modyfikacji istniejących źródeł dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego lub ich poziomu. W szczególności Trybunał Konstytucyjny stwierdzał już, że „[u]stanowienie nowych zwolnień od podatku od nieruchomości należy traktować jako taką właśnie dopuszczalną modyfikację, znajdującą oparcie w kompetencji ustawodawcy do regulowania podstaw gospodarki finansowej na wszystkich szczeblach publicznej organizacji państwa” (orzeczenie TK z 4 października 1995 r., sygn. K 8/95).

Swoboda modyfikacji źródeł dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego nie jest jednak nieograniczona i nie może prowadzić do dowolności. Ograniczenia zasady samodzielności finansowej tych jednostek muszą być bowiem dokonywane przy spełnieniu zarówno warunków formalnoproceduralnych, jak i materialnoprawnych. To znaczy, że mogą być one wprowadzone wyłącznie w drodze ustawy oraz znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach.

W niniejszej sprawie spełniona została przesłanka formalnoproceduralna. Zakres stosowania „preferencyjnej” stawki podatku od nieruchomości został bowiem określony w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a zatem w przepisie ustawowym. Analizy wymaga jednak, czy została spełniona przez ustawodawcę przesłanka materialnoprawna.

5.3.1. Należy przypomnieć, że zdaniem Marszałka Sejmu, stawka podatkowa zawarta w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. została wprowadzona z uwagi na względy społeczne, ponieważ objęte nią obiekty budowlane służą ogółowi społeczeństwa, zaś „wykonywanie świadczeń zdrowotnych stanowi działalność o oczywistym stopniu użyteczności publicznej i minimalizacja kosztów ich realizacji jest ze wszech miar społecznie uzasadniona”. Ponadto analizowane rozwiązanie prawne ma oparcie w art. 68 Konstytucji. Podobne stanowisko wyraził również Prokurator Generalny.

5.3.2. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, budynki lub ich części związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych powiązane są z celami związanymi z ochroną zdrowia społeczeństwa, a zatem są związane z ochroną konstytucyjnych wartości, takich jak prawo do ochrony zdrowia (art. 68 Konstytucji). W związku z tym racjonalnym rozwiązaniem są mechanizmy prawne minimalizujące koszty udzielania świadczeń zdrowotnych, w szczególności koszty pośrednie związane z obsługą administracyjną i gospodarczą podmiotów wykonujących działalność leczniczą. Z tego względu należało uznać, że ograniczenie zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w niniejszej sprawie uzasadniają konstytucyjnie określone cele i chronione wartości.

5.4. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że realizacja przez ustawodawcę swobody modyfikacji źródeł dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego może także prowadzić do negatywnych skutków finansowych dla tych jednostek. W takiej sytuacji, dla zachowania konstytucyjnie chronionej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, nie może jednak dojść do naruszenia istoty ich samodzielności finansowej.

Przede wszystkim to, że ustawa ogranicza pewne dochody jednostek samorządu terytorialnego, nie może stanowić podstawy do stwierdzenia niekonstytucyjności danej regulacji prawnej, jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają realizację efektywną poszczególnych zadań publicznych. Aby można było stwierdzić niekonstytucyjność regulacji prawnej ograniczającej dochody jednostek samorządu terytorialnego, należałoby wykazać m.in., że jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie realizować niektórych bądź też całości przypadających im zadań bez dochodów, których zostały pozbawione w wyniku wejścia w życie danej regulacji (por. wyrok TK z 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00).

W niniejszej sprawie wnioskodawca wskazał, że dla pokrycia istniejącego deficytu budżetowego miasto Kołobrzeg zaciągnęło kredyt uzupełniający w wysokości 4 000 000 zł. Jednocześnie wnioskodawca wyliczył, że rzeczywista wysokość utraconych dochodów przez miasto Kołobrzeg w związku z obowiązywaniem kwestionowanego przepisu wyniosła w 2011 r. 1 470 365 zł, zaś hipotetyczna może wynieść 1 733 852 zł.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że Rada Miasta Kołobrzeg zaciągnęła kredyt przewyższający rzeczywistą wysokość utraconych dochodów z uwagi na obowiązywanie innego zakresu preferencyjnej stawki podatku od nieruchomości. To znaczy, że niedobory w dochodach gminy wynikają również z innych powodów, a nawet – jak zauważył Marszałek Sejmu – z danych przedstawionych przez wnioskodawcę nie można wywnioskować, iż właśnie analizowana preferencja podatkowa jest bezpośrednim powodem deficytu budżetowego gminy. Wnioskodawca nie wykazał również, które z zadań własnych gmina nie jest w stanie realizować, w całości lub w pewnym zakresie, na skutek pozbawienia części dochodów z tytułu podatku od nieruchomości.

Nie bez znaczenia jest to, że zasoby finansowe, którymi dysponują władze publiczne, są ograniczone i w zasadzie istnieje deficyt środków finansowych przeznaczonych na realizację bardzo wielu zadań publicznych. W związku z tym, w kontekście regulacji art. 167 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że ogólny poziom dochodów publicznych może nie wystarczać na efektywną realizację wszystkich zadań nałożonych na władze publiczne przez Konstytucję i ustawy. Wymieniony przepis Konstytucji nie może być rozumiany jako podstawa do wyprowadzenia nakazu zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego określonego poziomu dochodów, w oderwaniu od sytuacji finansowej całego państwa (por. wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. K 35/98).

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że to, iż dochody własne jednostek samorządu terytorialnego nie są wystarczające, aby optymalnie realizować wszystkie powierzone im zadania publiczne, nie może przesądzać o naruszeniu wynikającej z art. 167 Konstytucji zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu

terytorialnego, jeżeli ogólny poziom wszystkich dochodów publicznych nie zapewnia realizacji wszystkich zadań publicznych (por. wyrok TK z 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00).

5.5. Trybunał Konstytucyjny zajmował już stanowisko, że dla uznania, iż doszło do naruszenia zasady samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego, musi dojść do naruszenia istoty tej zasady w sposób drastyczny, co będzie prowadzić do oczywistych dysproporcji między zakresem działań jednostki a poziomem jej dochodów. Narażenie niektórych gmin na negatywne skutki finansowe w wyniku określonej decyzji ustawodawcy, dla naruszenia istoty samodzielności finansowej gmin, „mógłby mieć znaczenie, gdyby w wyniku nowelizacji wpływy, uzyskiwane przez gminy, z całego podatku od nieruchomości okazały się iluzoryczne” (wyrok TK z 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97).

5.5.1. Ustawodawca, w ramach swobody ustalania źródeł i poziomu dochodów własnych gmin, miał prawo do rozszerzenia zakresu sytuacji, w których stosowana jest preferencyjna stawka podatku od nieruchomości. Wnioskodawca nie wykazał, że ustawodawca, dokonując tej modyfikacji wysokości dochodów własnych gmin, spowodował drastyczne naruszenie ich samodzielności finansowej lub sprowadził ich dochody w zaskarżonym zakresie do poziomu iluzorycznego lub doprowadził do oczywistej dysproporcji między zadaniami jednostek samorządu terytorialnego a ich dochodami.

5.5.2. Ustawodawca nie wprowadził regulacji prawnej powodującej likwidację podatku od nieruchomości ani nie dokonał całkowitego zwolnienia budynków i ich części związanych z prowadzeniem działalności leczniczej z danego podatku. W ramach istniejącej „preferencji” podatkowej doszło do rozszerzenia zakresu jej stosowania także na budynki lub ich części, które są pośrednio związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych. Zmiana zakresu stosowania „preferencyjnej” stawki podatku od nieruchomości, uregulowanej w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l., nie powoduje jednak sprowadzenia dochodów własnych gmin z tytułu podatku od nieruchomości do poziomu iluzorycznego, a tym samym nie prowadzi do naruszenia istoty samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, wynikającej z art. 167 ust. 1 i 4 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

Jak wynika z informacji przekazanych przez Ministra Finansów, uzyskanych na podstawie badań ankietowych, planowane na 2011 r. w gminach wpływy z tytułu podatku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. stanowiły jedynie 0,4% planowanych wpływów ogółem z podatku od nieruchomości. Podczas rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym przedstawiciel Ministra Finansów dodał, że z powyższych badań ankietowych wynikało, że wielkość utraconych dochodów w związku ze zmianą tej stawki podatkowej została oceniona w gminie Kołobrzeg na 2,99% i kwotę 2 531 110 zł. Jednocześnie wskazał, że utracone dochody gminy Kołobrzeg z tytułu obniżenia stawek podatku od nieruchomości, wynikające z prowadzonej polityki podatkowej, w roku 2012 wyniosły 1 955 592 zł. Nie można tym samym uznać, że dochody jednostek samorządu terytorialnego z tytułu podatku od nieruchomości w wyniku nowelizacji art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. zostały na podstawie decyzji ustawodawcy drastycznie obniżone.

5.5.3. Wnioskodawca podniósł, że miasto Kołobrzeg stanowi gminę uzdrowiskową. Gminy uzdrowiskowe mają zaś dodatkowe zadania własne związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska, określone w art. 46 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 651, ze zm.; dalej: ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym lub u.l.u.), w związku z czym ograniczenie dochodów własnych gmin uzdrowiskowych rodzi po stronie każdej takiej gminy poważne ryzyko związane ze znacznym uszczupleniem jej wpływów z dochodów własnych w postaci wpływów z podatku nieruchomości. Ma to świadczyć o naruszeniu zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Zarówno Marszałek Sejmu, jak i Prokurator Generalny podnieśli to, że chociaż ustawodawca na podstawie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym nałożył na gminy uzdrowiskowe dodatkowe zadania własne, to równocześnie wyposażył je w odpowiednie środki finansowe w postaci opłaty uzdrowiskowej i dotacji z budżetu państwa w wysokości równej wpływom z tytułu opłaty uzdrowiskowej pobranej w uzdrowisku w roku poprzedzającym rok bazowy. Nadto „preferencyjna” stawka podatku od nieruchomości dotyczy obiektów zlokalizowanych w każdej gminie, zaś wspomniane instrumenty rekompensujące (opłata i dotacja uzdrowiskowa) przysługują wyłącznie gminom uzdrowiskowym.

5.5.4. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że na podstawie art. 46 u.l.u. na gminy uzdrowiskowe został nałożony obowiązek realizacji dodatkowych zadań własnych. Niemniej jednak ustawodawca wyposażył gminy uzdrowiskowe w dodatkowe źródła dochodów, mające zapewnić możliwość realizacji owych dodatkowych zadań. Stosownie bowiem do art. 48 u.l.u. „[g]mina uzdrowiskowa w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 46, ma prawo do pobierania opłaty uzdrowiskowej na zasadach określonych w przepisach odrębnych”, zaś zgodnie z art. 49 u.l.u. gmina uzdrowiskowa realizująca zadania, o których mowa w art. 46, otrzymuje dotację z budżetu państwa

w wysokości równej wpływom z tytułu opłaty uzdrowiskowej pobranej w uzdrowisku w roku poprzedzającym rok bazowy w rozumieniu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wobec tego posiadanie przez wnioskodawcę statusu gminy uzdrowiskowej, która realizuje dodatkowe zadania własne, nie może być argumentem za naruszeniem istoty samodzielności finansowej danych gmin przez poszerzenie przez ustawodawcę „preferencyjnej” stawki podatku od nieruchomości i zredukowanie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca, uwzględniając dodatkowe zadania własne gmin uzdrowiskowych, przewidział również dla nich dodatkowe źródła dochodów, wskazane w art. 48 i art. 49 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

5.6. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 15 ust. 1 i 2 Konstytucji.

6. Ocena zgodności art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z art. 9 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 tiret 7 EKSL.

6.1. Wnioskodawca, jako wzorce kontroli poza art. 167 ust. 1 i 4 w związku z art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji, wskazał również art. 9 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 tiret 7 EKSL i wynikającą z tych przepisów zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że powołane jako wzorce art. 9 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 tiret 7 EKSL mają swoje „odpowiedniki” w przepisach prawa polskiego, w szczególności w przepisach konstytucyjnych (art. 167 Konstytucji), które „konsumują” treść EKSL w polskim systemie prawnym. W związku z tym nie zachodzi konieczność odrębnego rozpatrywania przez Trybunał związanych z tym zarzutów dotyczących przywołanej umowy międzynarodowej (por. wyroki TK z: 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04 oraz 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 182).

6.2. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest zgodny z art. 9 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 tiret 7 EKSL.

7. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 tiret 7 EKSL oraz nie jest niezgodny z art. 15 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny pominął w sentencji, że przedmiotem kontroli był art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w brzmieniu nadanym przez art. 133 ustawy o działalności leczniczej. Dane brzmienie przepisu jest wersją aktualnie obowiązującą i nie ma potrzeby odrębnego wskazywania, na podstawie jakiego aktu prawnego została dokonana ostatnia nowelizacja kwestionowanego przepisu prawnego.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

96

WYROK

z dnia 2 października 2013 r.
Sygn. akt SK 10/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Wojciech Hermeliński
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – 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 10 września 2013 r., skargi konstytucyjnej Jakuba Gasika o zbadanie zgodności:

art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767, ze zm.) w zakresie, w jakim pozbawia lekarza weterynarii wobec którego orzeczono w drugiej instancji karę upomnienia, możliwości odwołania się do sądu apelacyjnego od wymierzonej mu kary dyscyplinarnej, z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767, z 2010 r. Nr 200, poz. 1326 oraz z 2013 r. poz. 779) w zakresie, w jakim pozbawia lekarza weterynarii, wobec którego orzeczono w drugiej instancji karę upomnienia, możliwości odwołania się do sądu od wymierzonej mu kary dyscyplinarnej, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 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. Skarżący, lekarz weterynarii, został ukarany karą upomnienia za popełnienie błędu lekarsko-weterynaryjnego, polegającego na postawieniu błędnej diagnozy w leczeniu psa (orzeczenie Sądu Warszawskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej z 17 maja 2011 r., sygn. Pw 17/10). Obwiniony odwołał się od tego rozstrzygnięcia do Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego, który orzeczeniem z 22 lutego 2012 r. (sygn. KILW/015[2]01/12) utrzymał w mocy zaskarżone orzeczenie.

* Sentencja została ogłoszona dnia 29 października 2013 r. w Dz. U. poz. 1261.

Skarżący wystąpił, za pośrednictwem Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego, z odwołaniem do Sądu Apelacyjnego. Postanowieniem z 30 maja 2012 r. Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny odmówił przyjęcia odwołania, wskazując, że nie spełnia wymogów określonych w art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767, ze zm.; dalej: ustawa). Przepis ten odnosi się do rodzajów kar, w wypadku wymierzenia których lekarz weterynarii może się odwołać do sądu apelacyjnego. Wśród tych kar nie ma kary upomnienia.

2. W skardze konstytucyjnej skarżący domagał się stwierdzenia niezgodności art. 46 ust. 2 ustawy z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem skarżącego, przez brak uregulowania umożliwiającego zaskarżenie orzeczenia organu dyscyplinarnego drugiej instancji do sądu powszechnego, został on pozbawiony możliwości dochodzenia „swoich obywatelskich praw” (s. 3 uzasadnienia skargi konstytucyjnej). Skarżący uznał, że kwestionowany art. 46 ust. 2 ustawy pozbawia go możliwości wykazania przed sądem nieprawidłowości postępowania dyscyplinarnego i podważenia zasadności wymierzenia w ramach tego postępowania kary upomnienia. Jak zauważył, to, że kara upomnienia w katalogu kar dyscyplinarnych, orzekanych przez sądy lekarsko-weterynaryjne, zaliczana jest do najłagodniejszych, nie może być podstawą uzasadniającą wyłączenie jej stosowania spod kontroli sądowej. „Kara ta ingeruje w sferę konstytucyjnych praw i wolności lekarza weterynarii, dotyka bowiem tak cennych wartości dla każdego człowieka jak godność, dobre imię czy zaufanie innych, zwłaszcza, że jest to zawód zaufania publicznego” (s. 5 uzasadnienia skargi konstytucyjnej). Podsumowując stwierdził, że podane argumenty przemawiają za koniecznością zagwarantowania lekarzowi weterynarii, ukaranemu karą upomnienia w postępowaniu dyscyplinarnym, możliwości rozpoznania jego sprawy przez bezstronny, niezależny i niezawisły sąd. Z tego względu art. 46 ust. 2 ustawy, w zakresie, w jakim takiej możliwości nie przewiduje, jest niezgodny z Konstytucją.

Na zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego, wzywające do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej, skarżący wyjaśnił, że zaskarżony przepis art. 46 ust. 2 ustawy narusza także: zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), zasadę demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji), zasadę równości obywateli wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Zdaniem skarżącego, kwestionowany przepis godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego, „pozwała bowiem sądom korporacji zawodowej lekarzy weterynarii na dowolne, nieuwarunkowane spełnieniem jakichkolwiek przesłanek prawnych, naruszanie procedur prawnych w prowadzonych postępowaniach, bez jakiegokolwiek kontroli przez sąd powszechny” (s. 2 uzupełnienia skargi). Godzi także w „istotę prawa skarżącego do wolności i równego traktowania przez władze publiczne, w ten sposób, że pozbawia go możliwości ochrony swoich praw przed sądem apelacyjnym” (*tamże*, s. 2).

Skarżący, wymieniając w *petitum* skargi art. 87 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli, pominął ten przepis w uzasadnieniu zarówno skargi, jak i jej uzupełnienia, nie wskazując sposobu jego naruszenia.

3. Prokurator Generalny w stanowisku pisemnym z 16 kwietnia 2013 r. wniósł o uznanie, że art. 46 ust. 2 ustawy – w zakresie, w jakim pozbawia lekarza weterynarii, wobec którego orzeczono w drugiej instancji karę upomnienia, możliwości odwołania się do sądu apelacyjnego od wymierzonej mu kary dyscyplinarnej – jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność orzekania – 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).

Zdaniem Prokuratora Generalnego, konstytucyjnie gwarantowanym prawem, na którego naruszenie powołał się skarżący, jest prawo do sądu rozumiane jako prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji) oraz prawo do równego traktowania – w kontekście zapewnienia przez ustawodawcę realizacji prawa do sądu – określone w art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W odniesieniu do przepisów art. 2 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że nie są one samoistnymi źródłami praw podmiotowych jednostki, lecz pierwszy z nich formułuje zasady ustrojowe (art. 2), drugi zaś określa system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce (art. 87 ust. 1) – w związku z powyższym postępowanie w tym zakresie winno zostać umorzone.

Ponadto zawarta w skardze konstytucyjnej argumentacja w odniesieniu do powołanego wyżej wzorca kontroli w postaci art. 2 Konstytucji ograniczyła się *de facto* do wymienienia tego przepisu Konstytucji oraz – niewskazującego sposobu naruszenia wzorca – lakonicznego sformułowania zarzutu niezgodności z tym wzorcem zakwestionowanego przepisu ustawy lekarsko-weterynaryjnej, co nie spełnia warunków określonych w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Prokurator zwrócił uwagę, że linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących regulacji normujących odpowiedzialność dyscyplinarną jest jednolita i trwała. Prawo do sądu powinno być zagwarantowane w ramach każdego postępowania dyscyplinarnego, niezależnie od tego, czy chodzi o postępowanie egzekwujące odpowiedzialność dyscyplinarną osób wykonujących zawód zaufania publicznego, czy osób należących do innych grup zawodowych. Gdy chodzi o odpowiedzialność związaną z wykonywaniem zawodu, która była przedmiotem rozstrzygnięcia w postępowaniu dyscyplinarnym, ustawodawca musi zapewnić prawo do wszczęcia sądowej kontroli postępowania dyscyplinarnego i zapadłego w jego wyniku orzeczenia.

Na kanwie zapadłych wcześniej wyroków Trybunału (w szczególności z 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165 i z 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 52) Prokurator Generalny uznał, że kwestionowany przepis zamknął skarżącemu drogę sądową, gdyż nie dopuścił w zakresie dotyczącym kary upomnienia możliwości odwołania się do sądu, a nie istnieją relewantne cechy odróżniające przedstawicieli tego zawodu lekarzy medycyny (zob. wyrok o sygn. P 28/09), czy też nauczycieli akademickich (zob. wyrok o sygn. SK 17/00), których wystąpienie mogłoby uzasadniać nierówny dostęp do sądowej kontroli rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniach dyscyplinarnych. Równość uprawnień (w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym) w zakresie możliwości odwoławczych jest cechą istotną charakteryzującą każde rzetelne postępowanie.

W związku z powyższym Prokurator wniósł o uznanie, że 46 ust. 2 ustawy w zaskarżonym zakresie narusza także art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

4. Pismami z 10 maja i 30 lipca 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił swój udział w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej Jakuba Gasika oraz przedstawił stanowisko, że art. 46 ust. 2 ustawy w zakresie, w jakim wyłącza możliwość odwołania do sądu osoby ukaranej orzeczeniem sądu lekarsko-weterynaryjnego drugiej instancji karą upomnienia, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Rzecznik zwrócił uwagę, że zawód lekarza weterynarii w rozumieniu art. 17 Konstytucji jest zawodem zaufania publicznego, który ma własne sądownictwo dyscyplinarne, spoczywające w gestii samorządu zawodowego. Zauważył także, że sankcje, które w ramach postępowania dyscyplinarnego mogą zostać nałożone na członków tego samorządu, wywierają skutki nie tylko wewnątrz korporacji zawodowej, lecz także na zewnątrz. Mogą one zarówno zmienić wizerunek osoby ukaranej, jak i ograniczyć lub pozbawić ją prawa wykonywania zawodu, co decyduje o możliwości korzystania z wolności wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji). Stąd też sądownictwo dyscyplinarne wykonywane przez korporacje zawodowe winno być poddane kontroli sądowej.

Rzecznik wskazał liczne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, które uzasadniają powyższe tezy i nakazują poddać kontroli sądowej nie tylko najbardziej dolegliwe kary dyscyplinarne, lecz wszystkie rozstrzygnięcia, gdyż każda z orzeczonych kar ma dla osoby ukaranej, wykonującej zawód zaufania publicznego, znaczenie – szczególnie ze względu na możliwość utraty zaufania społecznego i, w efekcie, klientów.

5. Pismem z 6 września 2013 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko, że art. 46 ust. 2 ustawy, uchylony przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o izbach lekarskich oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 779), w zakresie, w jakim wyłącza prawo lekarza weterynarii, wobec którego sąd lekarsko-weterynaryjny orzekł w drugiej instancji karę upomnienia, do wniesienia odwołania do sądu, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Oceniając przesłanki dopuszczalności skargi, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że utrata mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu nie stoi na przeszkodzie rozpoznaniu skargi, gdyż jest to konieczne dla ochrony praw i wolności skarżącego. Nadto, analizując wzorce kontroli konstytucyjności wskazane w niniejszej sprawie, zwrócił uwagę, że postępowanie w zakresie, w jakim wskazane zostały art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, powinno zostać umorzone, gdyż zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału nie mogą być one samodzielnymi wzorcami kontroli konstytucyjności, a także ponieważ skarżący nie skonkretyzował praw podmiotowych, jakie z tych wzorców miałyby wynikać. Ten sam zarzut Marszałek Sejmu postawił wobec art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów skarżącego, Marszałek Sejmu uznał, opierając się na dotychczasowym orzecznictwie TK, że niekonstytucyjność kwestionowanego przepisu jest oczywista i argumentacja w tej sprawie pokrywa się z ustaleniami Trybunału dokonanymi w wyroku z 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09 (OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 52).

II

Art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) stanowi, że „Trybunał może rozpoznać na posiedzeniu niejawnym skargę konstytucyjną, jeżeli z przedstawionych na piśmie stanowisk uczestników postępowania bezspornie wynika, że akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązaniach skarżącego, jest niezgodny z Konstytucją”.

Z przedstawionych na piśmie stanowisk Sejmu i Prokuratora Generalnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że podzielili oni stanowisko skarżącego co do niekonstytucyjności art. 46 ust. 2 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izb lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767, ze zm.), w zakresie, w jakim pozbawia lekarza weterynarii, wobec którego orzeczono w drugiej instancji karę upomnienia, możliwości odwołania się do sądu od wymierzonej mu kary dyscyplinarnej. Nie ma w tym wypadku już znaczenia, że nie podzielili stanowiska skarżącego co do niezgodności kwestionowanego przepisu ze wszystkimi powołanymi wzorcami. Nie zmienia to bowiem faktu niekonstytucyjności poddanego kontroli przepisu, którą Trybunał Konstytucyjny ocenił jako bezsporną.

W związku z powyższym, uznając, że sprawa dojrzała do wyjaśnienia, przeprowadzenie rozprawy Trybunał Konstytucyjny uznał za zbędne.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna.

Orzeczeniem Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego z 22 lutego 2012 r. (sygn. KILW/015[2]01/12) utrzymane zostało w mocy orzeczenie Sądu Warszawskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej z 17 maja 2011 r. (sygn. Pw 17/10), który uznał skarżącego winnym popełnienia błędu lekarsko-weterynaryjnego i ukarał go karą upomnienia (art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izb lekarsko-weterynaryjnych, Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767, ze zm.; dalej: ustawa).

Skarżący wystąpił, za pośrednictwem Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego, z odwołaniem do Sądu Apelacyjnego. Postanowieniem z 30 maja 2012 r. Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny odmówił przyjęcia odwołania, wskazując, że nie spełnia ono wymogów określonych w art. 46 ust. 2 ustawy. Przepis ten stanowi, że: „Lekarz weterynarii, wobec którego sąd lekarsko-weterynaryjny orzekł w drugiej instancji karę wymienioną w ust. 1 pkt 3 i 4, ma prawo wniesienia odwołania do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwionego sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem”.

Jak wynika z treści kwestionowanego przepisu, odwołanie przysługuje wyłącznie od kar określonych w art. 46 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy, którymi są: zawieszenie prawa wykonywania zawodu lekarza weterynarii na okres od trzech miesięcy do trzech lat (pkt 3) oraz pozbawienie prawa wykonywania zawodu (pkt 4). Możliwość odwołania się do sądu nie przysługuje w wypadku kary upomnienia, którą orzeczono wobec skarżącego, oraz kary nagany (art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy).

W związku z powyższym skarżący wystąpił ze skargą konstytucyjną o stwierdzenie, że art. 46 ust. 2 ustawy, w zakresie, w jakim pozbawia lekarza weterynarii, wobec którego orzeczono w drugiej instancji karę upomnienia, możliwości odwołania się do sądu apelacyjnego od wymierzonej mu kary dyscyplinarnej, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji.

2. Dopuszczalność skargi.

2.1. Ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o izb lekarskich oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 779) uchylony został art. 46 ust. 2 i 3 ustawy kontrolowanej w niniejszej sprawie przez Trybunał. W tej sytuacji powstało pytanie o dopuszczalność kontroli konstytucyjnej. Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) postępowanie podlega umorzeniu na posiedzeniu niejawnym, jeżeli akt normatywny – w zakwestionowanym zakresie – utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Jednocześnie jednak art. 39 ust. 3 ustawy o TK wyłącza stosowanie powyższego przepisu, gdy orzekanie o akcie normatywnym jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Trybunał stwierdził, że przesłanka określona w art. 39 ust. 3 ustawy o TK została w niniejszej sprawie spełniona, co decyduje o możliwości merytorycznego rozpoznania sprawy.

2.2. Trybunał, dokonując oceny dopuszczalności skargi konstytucyjnej, stwierdził, że nie wszystkie wskazane przez skarżącego wzorce kontroli konstytucyjności spełniają wymogi formalne określone w ustawie o TK. Zawarta w skardze konstytucyjnej argumentacja dotycząca zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji ograniczyła się do wskazania tego przepisu Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności oraz lakonicznego sformułowania zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu. W tym zakresie skarga nie spełnia warunków określonych w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, który wymaga dokładnego sformułowania zarzutów oraz wskazania, jakie konstytucyjne wolności lub prawa, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone.

Nadto w zakresie, w jakim art. 2 Konstytucji został wskazany jako samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjności, skarżący nie wykazał, w jaki sposób naruszenie wywodzących się z niego zasad mogłoby prowadzić do naruszenia konkretnej wolności lub prawa obywatelskiego w jego sprawie. W związku z tym postępowanie w tym zakresie również podlegało umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Umorzeniu podlegało także postępowanie w zakresie badania zgodności art. 46 ust. 2 ustawy z art. 87 ust. 1 Konstytucji, ponieważ przepis ten, nie statuuje praw czy wolności obywatelskich, nie może stanowić wzorca kontroli w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną. Trybunał zwrócił również uwagę, że zarzutu naruszenia art. 87 ust. 1 Konstytucji skarżący nie uzasadnił.

Podsumowując ten fragment rozważań, Trybunał stwierdził, że kontrola konstytucyjności w niniejszej sprawie może zostać oparta na zarzutach naruszenia:

- prawa do sądu, rozumianego jako prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, bezstronny i niezawisły sąd – art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, oraz
- prawa do równego traktowania w kontekście zapewnienia przez ustawodawcę realizacji prawa do sądu – art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3. Naruszenie prawa do sądu.

3.1. Prawo do sądu, gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji, było przedmiotem licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w których zdefiniowano je jako: prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia postępowania przed sądem; prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej – zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; prawo do wyroku sądowego (tj. prawo uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie) oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych (zob. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119). Warunkiem podstawowym i koniecznym umożliwienia jednostce realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie jej dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej. Dopiero po przekroczeniu tego progu, doniosłości nabierają pozostałe elementy składowe prawa do sądu (tak TK w wyrokach z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108 oraz 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113, s. 1186-1187). Analizowany przepis obejmuje zatem prawo do sądu w ujęciu formalnym (dostępność drogi sądowej w ogóle) i materialnym (możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej).

Z kolei w wyroku z 26 czerwca 2007 r. o sygn. SK 29/05 Trybunał stwierdził, że „dla ustalenia treści konstytucyjnego prawa do sądu istotne znaczenie ma art. 77 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. (...) Konstytucja nie wyklucza natomiast ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw i mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczający granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Konstytucja nakłada na prawodawcę z jednej strony obowiązki pozytywne – utworzenia sprawnie funkcjonujących sądów i ustanowienia sprawiedliwej procedury sądowej, a z drugiej strony obowiązki negatywne, polegające na zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania prawa do sądu” (OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 54, s. 834).

Trybunał stoi na stanowisku, że prawo do sądu powinno być gwarantowane również w ramach każdego postępowania dyscyplinarnego. Taki pogląd Trybunał Konstytucyjny wyrażał jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji (zob. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z 7 grudnia 1993 r., sygn. K 7/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 42; z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12). Pogląd ten pozostaje aktualny (zob. wyrok o sygn. K 21/11). Wymóg zagwarantowania przez ustawodawcę sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych Trybunał uzasadniał podobieństwem postępowania dyscyplinarnego do postępowania karnego. Zagadnienie to zostało rozwinięte w szczególności w orzeczeniach dotyczących konstytucyjności przepisów regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną nauczycieli akademickich. W wyroku z 27 lutego 2001 r., sygn. K 22/00 (OTK ZU nr 3/2001, poz. 48), Trybunał wskazał na relacje zachodzące między postępowaniem karnym i dyscyplinarnym.

Oba te postępowania zaliczył do kategorii postępowań represyjnych. Stwierdził, że skoro niektóre z postępowań represyjnych, w tym też postępowanie dyscyplinarne, mogą prowadzić do rozstrzygnięć, których konsekwencje są zbliżone do występujących w postępowaniu karnym, należy obwinionemu w tego typu sytuacjach zagwarantować prawo do sądu. Powtórzył również tezę wcześniej już sformułowaną, że przyjęcie takiej koncepcji postępowania dyscyplinarnego, w której sąd posiada uprawnienie do kontroli w toku postępowania odwoławczego prawidłowości postępowania dyscyplinarnego, gwarantuje wystarczający standard ochrony konstytucyjnej osób ukaranych dyscyplinarnie. Z kolei w wyroku z 11 września 2001 r. o sygn. SK 17/00 Trybunał zauważył, że o ile postępowanie dyscyplinarne dopuszcza „orzekanie w sprawach dyscyplinarnych przez organy pozasądowe odstępując tym samym od stosowania w tym postępowaniu standardów obowiązujących w postępowaniu karnym *sensu stricto*, o tyle w sposób zdecydowany i konsekwentny przyjmuje ono, iż gwarancją poszanowania praw i wolności obwinionego jest zapewnienie kontroli sądowej orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych. We wszystkich postępowaniach o charakterze represyjnym prawo do sądu pełni rolę szczególną, gwarantując kontrolę poszanowania praw i wolności obywatelskich przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” (OTK ZU nr 6/2001, poz. 165, s. 881). W wyroku z 10 maja 2004 r. o sygn. SK 39/03 Trybunał, nawiązując do swojego wcześniejszego orzecznictwa, stwierdził kategorycznie: „Sprawy dyscyplinarne niewątpliwie należą do kategorii, gdzie wymaga się sądowej kontroli w świetle unormowania praw człowieka” (OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40, s. 560).

Podsumowując, Trybunał stwierdził, że linia orzecznicza w sprawach dotyczących unormowania odpowiedzialności dyscyplinarnej jest jednolita i trwała. Prawo do sądu powinno być zagwarantowane w ramach każdego postępowania dyscyplinarnego, niezależnie od tego, czy chodzi o postępowanie egzekwujące odpowiedzialność dyscyplinarną osób wykonujących zawód zaufania publicznego, czy osób należących do innych grup zawodowych, i niezależnie od orzeczonej kary. Każde postępowanie dyscyplinarne jest bowiem postępowaniem represyjnym zmierzającym do ukarania osoby obwinionej o popełnienie przewinienia dyscyplinarnego. Sądowa kontrola prawidłowości postępowania dyscyplinarnego oraz rozstrzygnięć w nim wydawanych gwarantuje ochronę konstytucyjnych praw i wolności takiej osoby, a dodatkowo stanowi element nadzoru państwa nad działalnością samorządu zawodowego, jeżeli to on prowadzi postępowanie dyscyplinarne. Z tego też względu w każdej sprawie dyscyplinarnej – jeśli chodzi o odpowiedzialność związaną z wykonywaniem zawodu – która była przedmiotem rozstrzygnięcia w pozasądowym postępowaniu dyscyplinarnym, ustawodawca musi zapewnić prawo do wszczęcia sądowej kontroli postępowania dyscyplinarnego i zapadłego w jego wyniku orzeczenia.

3.2. W art. 46 ust. 2 ustawy zostało przyznane prawo wniesienia odwołania do sądu lekarzowi weterynarii wyłącznie w razie ukarania karą zawieszenia prawa wykonywania zawodu lub pozbawienia tego. Tym samym przepis ten zamyka drogę sądową lekarzowi weterynarii ukaranemu karą nagany lub upomnienia. Z powołanego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika wymóg zagwarantowania przez ustawodawcę pełnej sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych, bez względu na rodzaj i stopień dolegliwości zastosowanej sankcji. Rodzaj wymierzonej kary dyscyplinarnej nie może być kryterium różnicującym dostęp ukaranego do sądu. Nie znajduje więc konstytucyjnego uzasadnienia wyłączenie spod kontroli sądowej orzeczeń dyscyplinarnych wymierzających karę upomnienia tylko z tego względu, że kara ta jest najłagodniejsza z przewidzianych.

Celem sądowej kontroli działań organów dyscyplinarnych jest weryfikacja prawidłowości całego postępowania dyscyplinarnego, a nie jedynie kary w nim wymierzonej. Lekarz weterynarii, który wykonuje zawód zaufania publicznego, będąc jednocześnie członkiem samorządu zawodowego, powinien mieć możliwość kwestionowania przed sądem zarówno popełnienia przewinienia dyscyplinarnego i dopuszczalności wszczęcia przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego, jak i prawidłowości przeprowadzenia tego postępowania oraz zasadności wymierzonej w nim kary. Nie budzi wątpliwości Trybunału, że każda kara dyscyplinarna dla członka samorządu zawodowego zawodu zaufania publicznego jest dolegliwa, gdyż oznacza negatywną ocenę sposobu wykonywania przez niego zawodu, a tym samym utratę zaufania publicznego, które art. 17 ust. 1 Konstytucji wskazuje jako immanentną cechę tego rodzaju zawodów. Dla osób wykonujących zawód zaufania publicznego faktem dyskredytującym w oczach opinii publicznej jest już samo ukaranie za przewinienie dyscyplinarne. Oczywiście jest, że lekarz weterynarii musi cieszyć się zaufaniem. Uznanie go za winnego przewinienia dyscyplinarnego niewątpliwie może być powodem utraty zaufania do niego i jego kompetencji. Rodzaj kary wymierzonej lekarzowi przez sąd dyscyplinarny nie ma z tego punktu widzenia najważniejszego znaczenia, gdyż dolegliwość kary nie przekłada się wprost na stopień utraty zaufania do ukaranego lekarza weterynarii. Każda zatem kara dyscyplinarna, w tym również kara upomnienia, może wywoływać szeroko rozumiane negatywne konsekwencje w życiu zawodowym ukaranego lekarza weterynarii.

Przedstawione wyżej stanowisko Trybunału, wyrażone w wielu orzeczeniach, prowadziło w konsekwencji do uznania, że zaskarżona regulacja jest niezgodna z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

4. Naruszenie zasady równości.

Z zasady równości, proklamowanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania przez władze publiczne podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Trybunał zwrócił uwagę, że w sytuacji gdy „ustawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Odstępstwo takie nie oznacza jeszcze naruszenia zasady równości, ale tylko jeżeli: 1) kryterium różnicowania ma charakter relewantny, a więc pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego zróżnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok z 4 marca 2008 r., sygn. SK 3/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 25).

W niniejszej sprawie Trybunał nie znalazł żadnego istotnego interesu, wartości czy zasad, które uzasadniałyby zróżnicowanie – w ramach danego modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej – sytuacji prawnej osób ukaranych dyscyplinarnie w zakresie dopuszczalności zaskarżenia przez nie orzeczeń dyscyplinarnych do sądu.

Wadliwość zaskarżonej regulacji polega na niejednakowym traktowaniu lekarzy weterynarii tworzących jednolitą kategorię zawodową, chociaż brak jakiegokolwiek właściwości pozwalającej na ich różnicowanie wewnątrz tej korporacji. Przyczyną tego stanu jest tylko rodzaj orzeczonej kary za postępowanie sprzeczne z zasadami etyki i deontologii zawodowej oraz za naruszenie przepisów o wykonywaniu zawodu lekarza weterynarii.

Takie unormowanie nie uwzględnia standardów wynikających z art. 32 ust. 1 Konstytucji i różni się od regulacji zawartych w innych ustawach, które ukaranym prawomocnie członkom różnych grup zawodowych gwarantują prawo do sądu – bez względu na rodzaj orzeczonej kary. Dotyczy to w szczególności możliwości złożenia kasacji do Sądu Najwyższego, przewidzianej w art. 91a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.), art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, ze zm.), art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, ze zm.), art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 219, poz. 1708, ze zm.) lub wniesienia odwołania do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych przewidzianego w art. 127 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505, ze zm.) czy art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 213, ze zm.).

Niedopuszczalność różnicowania prawa do sądu w zależności od rodzaju wymierzonej kary w postępowaniu dyscyplinarnym została w sposób wyraźny podkreślona przez Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyroku o sygn. SK 17/00. Trybunał uznał wówczas, że tego rodzaju wyłączenie prawa do sądu w odniesieniu do osób ukaranych łagodniejszymi karami dyscyplinarnymi, w tym karą nagany z ostrzeżeniem, narusza art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Skoro w przywołanym wyroku o sygn. SK 17/00 Trybunał Konstytucyjny sformułował wymóg zagwarantowania prawa do sądu nauczycielowi akademickiemu ukaranemu karą nagany z ostrzeżeniem i analogicznie orzekł w wyroku z 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09 (OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 52), wobec ukaranego naganą lekarza medycyny, to prawo takie powinno przysługiwać również lekarzowi weterynarii ukaranemu karą upomnienia, o której mowa w art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy. Nie istnieją bowiem relewantne cechy odróżniające przedstawicieli tego zawodu, których wystąpienie mogłoby uzasadnić nierówny dostęp do sądowej kontroli rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniach dyscyplinarnych. Równość uprawnień (w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym) w zakresie możliwości odwoławczych jest cechą istotną charakteryzującą każde rzetelne postępowanie.

W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że art. 46 ust. 2 ustawy – w zakresie, w jakim pozbawia lekarza weterynarii, wobec którego orzeczono w drugiej instancji karę upomnienia, możliwości odwołania się do sądu od wymierzonej mu kary dyscyplinarnej – jest niezgodny również z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

5. Naruszenie standardów ochrony zauważył zresztą sam ustawodawca, czego dowodem jest ustawa z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o izbach lekarskich oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 779), która weszła w życie 20 lipca 2013 r. Obecnie, na mocy dodanej ustawą nowelizującą art. 46b ust. 1 ustawy „Od prawomocnego orzeczenia wydanego przez Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny w drugiej instancji, kończącego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej (...) przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego (...)” bez względu na rodzaj orzeczonej kary.

Ze względu na powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

97

WYROK
z dnia 8 października 2013 r.
Sygn. akt SK 40/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodniczący
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Andrzej Wróbel,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 8 października 2013 r., połączonych skarg konstytucyjnych spółki „SANPOL” sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu o zbadanie zgodności:

- 1) art. 33 § 2 w związku z art. 33 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926, ze zm.) z art. 45, art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 70 § 6 ustawy powołanej w punkcie 1, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2002 r., z art. 64 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 33 § 2 pkt 2 w związku z art. 33 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, 848, 1101, 1342 i 1529 oraz z 2013 r. poz. 1027 i 1036), w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. do 31 sierpnia 2005 r., w zakresie, w jakim uzależnia zabezpieczenie należności podatkowej w toku kontroli podatkowej od przesłanki „uzasadnionej obawy” niewykonania zobowiązania podatkowego, jest zgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 70 § 6 ustawy powołanej w punkcie 1, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

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

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

UZASADNIENIE

I

1. Zgodnie z art. 33 § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 137, poz. 926, ze zm.; obecnie obowiązujący tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.);

* Sentencja została ogłoszona dnia 13 listopada 2013 r. w Dz. U. poz. 1313.

dalej: ordynacja podatkowa), w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. do 31 sierpnia 2005 r.: „Zobowiązanie podatkowe przed terminem płatności może być zabezpieczone na majątku podatnika, a w przypadku osób pozostających w związku małżeńskim także na majątku wspólnym, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że nie zostanie ono wykonane, a w szczególności gdy podatnik nie uiszcza wymagalnych zobowiązań o charakterze publicznoprawnym i dokonuje czynności, których skutkiem jest utrata prawa własności na majątku”. Z dniem 1 września 2005 r. (na mocy art. 1 pkt 15 lit. a ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 143, poz. 1199, ze zm.; dalej: nowelizacja ordynacji podatkowej z 2005 r.) końcowej części tego przepisu nadano następujące brzmienie: „w szczególności gdy podatnik trwale nie uiszcza wymagalnych zobowiązań o charakterze publicznoprawnym lub dokonuje czynności polegających na zbywaniu majątku, które mogą utrudnić lub udaremnić egzekucję. W przypadku zabezpieczenia na majątku wspólnym małżonków przepis art. 29 § 2 stosuje się odpowiednio”. W myśl art. 33 § 2 ordynacji podatkowej (obowiązującego w badanym okresie bez żadnych modyfikacji): „Zabezpieczenia w okolicznościach wymienionych w § 1 można dokonać również w toku postępowania podatkowego lub kontroli podatkowej, przed wydaniem decyzji: 1) ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego; 2) określającej wysokość zobowiązania podatkowego, 3) określającej wysokość zwrotu podatku”.

Art. 70 § 6 ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r., stanowił: „Nie ulegają przedawnieniu zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką, jednakże po upływie terminu przedawnienia zaległość podatkowa może być egzekwowana tylko z przedmiotu hipoteki”. Obecnie (po zmianach dokonanych przez art. 1 pkt 58 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 169, poz. 1387, ze zm.; dalej: nowelizacja ordynacji podatkowej z 2002 r.) odpowiednikiem tego przepisu jest art. 70 § 8 wskazanej ustawy: „Nie ulegają przedawnieniu zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym, jednakże po upływie terminu przedawnienia zobowiązania te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu”.

2. „SANPOL” sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu (dalej: skarżąca, spółka) w dwóch skargach konstytucyjnych z 10 września 2010 r. zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności (odpowiednio):

– art. 33 § 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej z art. 45, art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji oraz

– art. 70 § 6 ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2002 r., (obecnie: art. 70 § 8 tej ustawy) z art. 64 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Zarządzeniem z 25 czerwca 2012 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego postanowił o łącznym rozpoznaniu powyższych spraw.

2.1. Stan faktyczny, na tle którego wystąpiono z powyższymi skargami konstytucyjnymi, przedstawiał się następująco:

Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej w Poznaniu wszczął 12 listopada 2007 r. w odniesieniu do skarżącej kontrolę podatkową w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych (dalej: CIT) za 2001 r. Na jego wniosek 17 grudnia 2007 r. Naczelnik Pierwszego Wielkopolskiego Urzędu Skarbowego w Poznaniu (dalej: organ podatkowy) dokonał na podstawie decyzji o znaku ZD/4217-02/07 (dalej: decyzja o zabezpieczeniu) zabezpieczenia przybliżonej kwoty niezapłaconego zobowiązania wraz z należnymi odsetkami za zwłokę w łącznej wysokości ponad 2,5 mln zł „z uwagi na uzasadnione obawy, że przyszłe zobowiązanie podatkowe nie zostanie wykonane”. Podstawą tej decyzji (wyraźnie w niej wymienioną) były m.in.: art. 33 § 2, 3 i 5 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej (w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. do 31 sierpnia 2005 r.) oraz art. 155 i art. 155a ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954; obecnie obowiązujący tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 1015, ze zm.; dalej: ustawa egzekucyjna). Sposób i zakres zabezpieczenia zostały ustalone w zarządzeniu zabezpieczenia, wydanym na podstawie art. 156 § 1 pkt 9 ustawy egzekucyjnej. Zabezpieczenie zostało dokonane m.in. przez założenie hipoteki przymusowej kaucyjnej na dwóch nieruchomościach należących do spółki, znajdujących się w Poznaniu i Wrocławiu (wnioski o wpis hipoteki zostały złożone – odpowiednio – 17 i 18 grudnia 2007 r.). Spółka 18 grudnia 2007 r. zaproponowała jako zabezpieczenie gwarancję bankową, a wniosek w tej sprawie uzupełniła 11 stycznia 2008 r. Postanowieniem z 23 stycznia 2008 r., znak ZD/4217-03/07, organ podatkowy odmówił przyjęcia jako zabezpieczenia gwarancji bankowej przedstawionej przez spółkę, ponieważ tylko zabezpieczenie w formie hipoteki „chroniło” zobowiązanie podatkowe za 2001 r. przed przedawnieniem, a dodatkowo proponowana zamiast niego gwarancja bankowa była ograniczona czasowo (miała obowiązywać jedynie do końca 2008 r.). Na skutek odwołania spółki Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu (dalej: organ odwoławczy) decyzją z 5 marca 2008 r., znak BP/4218-2/08/MU,

utrzymał w mocy decyzję o zabezpieczeniu, przyjmując – odmiennie niż organ pierwszej instancji – że do oceny jej zasadności zastosowanie znajdują przepisy ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym w momencie wydawania tej decyzji (tj. w 2007 r.). Skarga spółki na tę decyzję została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Poznaniu z 21 sierpnia 2008 r., sygn. akt I SA/Po 624/08, a skarga kasacyjna spółki od tego orzeczenia została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 19 maja 2010 r., sygn. akt II FSK 5/09, przy czym w pierwszym z tych orzeczeń wskazano, że podstawą orzekania (ze względu na brzmienie art. 19 nowelizacji ordynacji podatkowej z 2005 r.) był art. 33 § 1 ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym do 31 sierpnia 2005 r., a w drugim na plan pierwszy wysunięto art. 70 § 6 w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2002 r. Ostateczna wysokość zobowiązania spółki z tytułu CIT została określona decyzją organu podatkowego z 30 maja 2008 r., która została utrzymana w mocy decyzją organu odwoławczego z 18 sierpnia 2008 r. Należność została zapłacona przez spółkę wraz z odsetkami 26 maja 2009 r. Ustanowione tytułem zabezpieczenia hipoteki na nieruchomościach należących do skarżącej zostały wykreślone 25 lutego 2009 r. i 8 czerwca 2009 r. Skarga spółki na decyzję wymiarową została oddalona wyrokiem WSA w Poznaniu z 5 sierpnia 2008 r., sygn. akt I SA/Po 390/10, a skarga kasacyjna od tego orzeczenia została oddalona wyrokiem NSA z 25 czerwca 2012 r., sygn. akt II FSK 2543/10.

2.2. Uzasadniając zakres zaskarżenia, skarżąca stwierdziła, że w toku prowadzonego wobec niej postępowania zastosowano przepisy ordynacji podatkowej obowiązujące w różnym czasie:

- art. 33 w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. do 31 sierpnia 2005 r. oraz
- art. 70 § 6 w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r. (a nie jego późniejszy odpowiednik, tj. art. 70 § 8 ordynacji podatkowej).

Świadczy o tym treść ostatecznego orzeczenia NSA dotyczącego skarżącej w postępowaniu zabezpieczającym (tj. wspomnianego wyroku o sygn. akt II FSK 5/09), w którym NSA wyraźnie wskazał jako podstawę orzekania art. 70 § 6 ordynacji podatkowej i równocześnie nie zakwestionował zastosowania na wcześniejszych etapach postępowania art. 33 ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. do 31 sierpnia 2005 r.

Obydwa wskazane przepisy po ich zastosowaniu do skarżącej zostały znowelizowane, lecz – w jej opinii – nie ma to wpływu na dopuszczalność orzekania w jej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny i nie powinno być powodem umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Art. 33 § 2 ordynacji podatkowej obowiązuje w brzmieniu niezmienionym, a doprecyzowany art. 33 § 1 tej ustawy w dalszym ciągu zawiera przesłankę „uzasadnionej obawy”, która stanowiła podstawowy powód zastosowania zabezpieczenia wobec skarżącej. Natomiast art. 70 § 6 ordynacji podatkowej, mimo że został formalnie zastąpiony przez art. 70 § 8 ordynacji podatkowej (o szerszym zakresie), w dalszym ciągu stanowi podstawę orzeczeń organów administracji i sądów administracyjnych. W wypadku niepodzielania przez Trybunał Konstytucyjny tego poglądu, skarżąca wniosła o uznanie, że wydanie orzeczenia o tym przepisie jest konieczne dla ochrony jej konstytucyjnych praw w znaczeniu art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

2.3. Zarzuty skarżącej zostały odrębnie sformułowane wobec każdej zakwestionowanej regulacji, z wyraźnym przyporządkowaniem argumentacji do poszczególnych przepisów Konstytucji stanowiących wzorzec kontroli.

W kontekście art. 33 § 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej skarżąca wskazała, że przepis ten – przez zastosowanie klauzuli generalnej „uzasadnionej obawy” niewykonania zobowiązania podatkowego – pozostawia organom podatkowym znaczny luz decyzyjny podczas podejmowania decyzji o zabezpieczeniu należności podatkowych. Ma to negatywne skutki w trzech płaszczyznach:

- ogranicza zakres kontroli sądowej decyzji o zabezpieczeniu do zbadania, czy organ podatkowy przedstawił dowody potwierdzające istnienie okoliczności uznanych za uzasadniające obawę niewykonania przyszłego zobowiązania (a więc do kontroli formalnej), z pominięciem oceny, czy obawa ta jest uzasadniona (zarzuty na tle art. 45 Konstytucji);
- umożliwia dokonanie ingerencji w prawo własności, polegającej m.in. na czasowym ograniczeniu możliwości dysponowania zajęтым składnikiem majątkowym oraz zmniejszeniu zdolności operacyjnej i kredytowej, dla potrzeb niezgodnych z celem regulacji (tj. w zamiarze ograniczenia zakresu ochrony wynikającego z przedawnienia i nieograniczonego przedłużania postępowania podatkowego); w tym kontekście skarżąca stwierdziła, że gdyby tego rodzaju działania podejmowali podatnicy, mogłoby to zostać zakwalifikowane jako „obejście” czy „nadużycie” prawa, oraz zauważyła, że brak jakichkolwiek działań przez niemal cały okres przedawnienia, a następnie podejmowanie działań tuż przed jego upływem trudno uznać za konieczne w demokratycznym państwie prawnym z jakichkolwiek powodów (zarzuty na tle art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji);

– powoduje niepewność podatników co do zakresu czasowego ich praw i obowiązków, ponieważ w praktyce to nie ustawa wyznacza zakres dopuszczalnej ingerencji w prawo własności, lecz potrzeba (interes) Skarbu Państwa w konkretnej sprawie; dodatkowo organ ma prawo dowolnego (wybiórczego) powołania dowodów, bo ordynacja podatkowa nie wymaga, aby ocena zasadności zabezpieczenia następowała na podstawie analizy całokształtu sytuacji majątkowej konkretnego podatnika czy konkretnych, określonych w ustawie jej aspektów (zarzuty na tle art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji, tj. zasadą poprawnej legislacji i zasadą określoności ustawy).

Zawarta w skardze konstytucyjnej argumentacja dotycząca art. 70 § 6 ordynacji podatkowej sprowadzała się do zarzutów:

– braku równej ochrony własności i innych praw majątkowych podatników, polegającego na nieograniczonej w czasie (ze względu na wyłączenie przedawnienia) możliwości dochodzenia zobowiązań podatkowych wobec podmiotów posiadających składniki majątkowe, na których może zostać ustanowiona hipoteka (tj. nieruchomości), podczas gdy podmioty, których należności w ogóle nie zostały zabezpieczone lub zostały zabezpieczone w inny sposób, korzystają z większej ochrony (zarzuty na tle art. 64 ust. 2 Konstytucji);

– „różnicowania praw podatników w zakresie możliwości skorzystania z dobrodziejstwa przedawnienia zobowiązania podatkowego” ze względu na stan majątkowy i sposób postępowania władz państwa, tj. zastosowanie lub niezastosowanie określonego sposobu zabezpieczenia przy prowadzeniu postępowania podatkowego – według uznania uprawnionych organów (zarzuty na tle art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji).

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 9 listopada 2012 r. przedstawił w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że art. 33 § 2 pkt 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym 30 sierpnia 2005 r., nadanym nowelizacją ordynacji podatkowej z 2002 r., jest zgodny z art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji, oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Marszałek Sejmu zakwestionował na wstępie dopuszczalność wskazanego przez spółkę zakresu zaskarżenia.

Jego zdaniem, art. 70 § 6 ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2002 r. nie był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej i z tego powodu nie może zostać poddany kontroli w ramach postępowania wszczętego analizowaną skargą konstytucyjną. W wypadku niepodzielenia tego poglądu przez Trybunał Konstytucyjny, Marszałek Sejmu wniósł o uznanie, że art. 70 § 6 ordynacji podatkowej jest zgodny z Konstytucją jako niezbędny instrument efektywnego dochodzenia realizacji zobowiązań podatkowych, których płacenie jest powszechnym obowiązkiem w świetle art. 84 Konstytucji. Art. 33 § 2 ordynacji podatkowej może być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jedynie częściowo – w zakresie pkt 2, postępowanie co do pkt 1 i 3 należy umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Z uwagi na obowiązującą w prawie podatkowym regułę *tempus regit actum*, przepisem związkowym dla tej regulacji powinien być art. 33 § 1 ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym 30 sierpnia 2005 r., nadanym nowelizacją ordynacji podatkowej z 2002 r.

Oceniając właściwe w sprawie wzorce kontroli, Marszałek Sejmu wskazał w kontekście art. 70 § 6 ordynacji podatkowej, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje pogląd o niedopuszczalności oceny instytucji podatkowych przez pryzmat prawa własności w aspekcie „równościowym” (art. 64 ust. 2 Konstytucji), co stanowi dodatkową przesłankę umorzenia postępowania w tym zakresie. Analizując wzorce kontroli art. 33 § 2 pkt 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej, podkreślił on, że:

– intencją skarżącej było zakwestionowanie zgodności tego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji (a nie całym art. 45 Konstytucji),

– zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji i określoności prawa (art. 2 Konstytucji) został powiązany z przepisem formułującym prawa podmiotowe (art. 64 ust. 3 Konstytucji), wobec czego nie ma przeszkód dla jego merytorycznego zbadania,

– art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest w tym wypadku dopuszczalnym wzorcem kontroli, ponieważ zaskarżony przepis dotyczy ingerencji w prawa majątkowe, która nie polega na nałożeniu podatku (w tym ostatnim wypadku właściwymi wzorcami kontroli byłyby bowiem art. 84 i art. 217 Konstytucji).

3.2. Uzasadniając zgodność z Konstytucją art. 33 § 2 pkt 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej, Marszałek Sejmu zauważył, że wszystkie argumenty skarżącej – choć powołane w kontekście kilku różnych wzorców kontroli – bezpośrednio nawiązują do problematyki „luzu decyzyjnego” sformułowania „uzasadniona obawa” niewykonania zobowiązania podatkowego i – co za tym idzie – nadmiernego zakresu swobody organów podatkowych i ograniczonej kognicji sądów administracyjnych.

W związku z zarzutami dotyczącymi art. 45 ust. 1 Konstytucji Marszałek Sejmu podniósł, że – jak słusznie twierdzi skarżąca – sądowa kontrola decyzji w sprawie zabezpieczenia jest sprawowana przez sądy administracyjne i ograniczona do badania legalności (zgodności z prawem) kwestionowanego aktu. Podkreślił równocześnie, że brak pełnej merytorycznej kontroli trafności, celowości czy efektywności decyzji administracyjnej ma podstawy konstytucyjne w art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji. Ustawodawca dysponuje wprawdzie marginesem swobody regulacyjnej co do wyboru właściwego rodzaju sądu, trudno jednak kwestionować skorzystanie przez niego z rozwiązania najbardziej typowego, tj. poddania spraw z zakresu działania organów podatkowych pod jurysdykcję sądów administracyjnych.

W kontekście art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji Marszałek Sejmu dokonał analizy kilkunastu orzeczeń sądów administracyjnych, stwierdzając, że pojęcie „uzasadnionej obawy” nie nasuwa trudności interpretacyjnych ponad przeciętną (kwalifikowaną) miarę i jest systematycznie wyjaśniane i precyzowane w judykaturze. Zarzut naruszenia przez ten przepis zasady poprawnej legislacji i zasady określoności prawa jest więc chybiony.

Na tle art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Marszałek Sejmu uznał, że wynikające z zaskarżonej regulacji uznanie administracyjne jest wynikiem świadomego działania ustawodawcy, a jego zastosowanie podlega weryfikacji sądowej. Nie stanowi ona nieproporcjonalnej ingerencji w prawo własności, ponieważ służy realizacji konstytucyjnego obowiązku płacenia podatków (art. 84 Konstytucji) oraz zapewnieniu porządku publicznego, a także – pośrednio – praw i wolności innych osób (w myśl zasady równości, sprawiedliwości i powszechności opodatkowania).

3.3. Oceniając skutki ewentualnego negatywnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek Sejmu podkreślił, że skarżąca nie będzie mogła w takim wypadku skorzystać z procedur wznowieniowych, przewidzianych w art. 190 ust. 4 Konstytucji i art. 240 § 1 pkt 8 ordynacji podatkowej. Postępowanie w sprawie zabezpieczenia zobowiązań podatkowych skarżącej miało bowiem charakter postępowania akcesoryjnego (zależnego) wobec głównego postępowania podatkowego (wymiarowego), a kwestionowana przez nią decyzja w sprawie zabezpieczenia wygasła po doręczeniu decyzji wymiarowej. Zdaniem Marszałka Sejmu, okoliczność ta powinna być także uwzględniona w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Problem ten został jednak przez niego zasygnalizowany jedynie „z ostrożności procesowej”, a wskazanej argumentacji nie towarzyszył wyraźny wniosek o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wydania wyroku.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 28 marca 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że:

– art. 33 § 2 pkt 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej, w brzmieniu nadanym nowelizacją ordynacji podatkowej z 2002 r., jest zgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– art. 70 § 6 ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2002 r., jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W jego opinii, postępowanie w pozostałym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. Oceniając wskazany w skardze konstytucyjnej zakres zaskarżenia, Prokurator Generalny wskazał, że art. 33 § 2 pkt 1 i 3 ordynacji podatkowej nie miały zastosowania w sprawie skarżącej, wobec czego nie mogą stanowić przedmiotu kontroli w ramach niniejszego postępowania. Równocześnie uznał, że nie ma przeszkód dla oceny przez Trybunał Konstytucyjny art. 70 § 6 ordynacji podatkowej (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2002 r.) – w ostatecznym wyroku w sprawie skarżącej sąd administracyjny analizował bowiem także kwestię przedawnienia zobowiązania podatkowego, a zastosowanie tego przepisu było konsekwencją wcześniejszego dokonania zabezpieczenia zobowiązania podatkowego na majątku skarżącej i kształtowało bezpośrednio jej sytuację prawną. Podniósł także, że art. 33 § 2 pkt 2 ordynacji podatkowej powinien być oceniany w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej w brzmieniu nadanym nowelizacją ordynacji podatkowej z 2002 r.

Jeżeli zaś chodzi o wzorce kontroli, to Prokurator Generalny podniósł, że skarżąca nie uzasadniła zarzutów na tle art. 45 ust. 2 Konstytucji, wobec czego postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Odnosząc się zaś do możliwości zastosowania w sprawie art. 64 Konstytucji, wskazał on, że art. 70 § 6 ordynacji podatkowej dotyczy wyłączenia przedawnienia już istniejącego zobowiązania podatkowego, zaś art. 33 § 2 pkt 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej – zabezpieczenia zapłaty podatku w przyszłości, żaden z tych przepisów nie dotyczy natomiast nakładania podatków. Prokurator Generalny nie podważył także możliwości zastosowania w niniejszej sprawie art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji ze względu na wyraźne wskazanie przez skarżącą związku tych przepisów z – odpowiednio – art. 64 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji.

4.2. Oceniając konstytucyjność art. 70 § 6 ordynacji podatkowej, Prokurator Generalny podkreślił, że cechą różnicującą podatników na tle tego przepisu jest ustanowienie zabezpieczenia przez organ podatkowy, co może mieć miejsce tylko wtedy, gdy istnieje przedmiot, na którym możliwe jest ustanowienie hipoteki. Taki wybór cechy różnicującej mieści się w zakresie swobody ustawodawcy. Dodatkowo Prokurator Generalny zauważył, że wszyscy podatnicy, na których majątku dokonano analizowanego zabezpieczenia, znajdują się w tej samej sytuacji (tj. ich zobowiązania nie ulegają przedawnieniu), przesłanki ustanowienia hipoteki są uregulowane w przepisach ordynacji podatkowej, a działające w tym zakresie organy administracji podatkowej są związane zasadą legalizmu. Powołał także orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którymi nie istnieje konstytucyjne „prawo do przedawnienia”. Wskazał również, że obywatel nie ma prawa oczekiwać konstytucyjnej ochrony korzyści, które mogłyby dla niego wynikać z niewywiązywania się z konstytucyjnego obowiązku uiszczenia podatków.

Odnosząc się do zarzutów skarżącej wobec art. 33 § 2 pkt 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej w kontekście art. 45 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny po analizie orzecznictwa sądów administracyjnych podkreślił, że kontroli sądowej podlega zarówno istnienie przesłanek uzasadniających dokonanie zabezpieczenia, jak i zakres dowodów, którymi posłużył się organ ustanawiający to zabezpieczenie, a w ramach postępowania badana jest zgodność decyzji zabezpieczającej zarówno z prawem materialnym, jak i przepisami o postępowaniu administracyjnym. Ze względu na specyfikę kognicji sądów administracyjnych kontrola sądowa nie obejmuje pełnej merytorycznej kontroli celowości rozstrzygnięć organów administracji publicznej, jednak wynika to z art. 184 Konstytucji i nie może być ujmowane w kategoriach ograniczenia prawa do sądu.

Oceniając przesłankę „uzasadnionej obawy” niewykonania zobowiązania podatkowego z punktu widzenia art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że nie zawiera ona wprawdzie zamkniętego katalogu okoliczności uzasadniających zastosowanie zabezpieczenia, jednak jest to nieuniknione ze względu na dużą liczbę uogólnionych w ten sposób stanów faktycznych. Pojęcie to nie budzi istotnych wątpliwości interpretacyjnych, a pozostałe przesłanki wydania decyzji zabezpieczającej są określone w sposób precyzyjny i jasny. Kwestionowana regulacja spełnia więc konstytucyjne wymogi dotyczące określoności przepisów prawnych i nie narusza zasady przyzwoitej legislacji.

Prokurator Generalny wskazał, że tym samym nie można uznać, że w następstwie niedookreślenia przesłanek zastosowania zabezpieczenia zobowiązania podatkowego przed wydaniem decyzji określającej zobowiązanie podatkowe dochodzi do nadmiernej i nieuzasadnionej ingerencji w prawo własności podatnika w sposób naruszający art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Płacenie podatków jest obowiązkiem powszechnym uregulowanym w art. 84 Konstytucji, a kwestionowane unormowanie służy realizacji zasady sprawiedliwości podatkowej i interesowi publicznemu. Ustawodawca zachował proporcje między efektami jego wprowadzenia a ciężarami wynikającymi z niego dla obywateli. Instytucja zabezpieczenia jest ukształtowana w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonego celu, tj. zapewnienie realizacji obowiązku podatkowego.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 23 sierpnia 2012 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w sprawie niniejszych skarg konstytucyjnych.

6. Trybunał Konstytucyjny pismem z 19 kwietnia 2013 r. zwrócił się do Ministra Finansów o przedstawienie opinii w sprawie oraz o udzielenie informacji na temat praktyki stosowania zaskarżonych przepisów. W piśmie z 25 kwietnia 2013 r. Minister Finansów wniósł o przedłużenie terminu udzielenia odpowiedzi do 15 czerwca 2013 r.

W piśmie z 14 czerwca 2013 r. Minister Finansów wniósł o stwierdzenie, że:

- art. 33 § 2 pkt 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej jest zgodny z art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji,
- art. 70 § 6 ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2002 r., jest zgodny z art. 64 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Analizując praktykę stosowania hipoteki przymusowej jako środka zabezpieczenia należności podatkowych w toku postępowania kontrolnego, Minister Finansów podkreślił, że przy podejmowaniu decyzji o zabezpieczeniu urzędy podatkowe odnoszą kwotę zaległości podatkowej do sytuacji finansowej podatnika, uwzględniając m.in. ewentualne prowadzenie przez niego działalności gospodarczej, majątek w postaci środków trwałych, wymagalne wierzytelności, działania dokonywane w sferze majątkowej, wysokość deklarowanych zobowiązań podatkowych i ich terminowe regulowanie. W jego opinii, wpis hipoteki przymusowej jest stosowany, jeżeli ustalenia kontroli wskazują na znaczne uszczuplenia podatkowe, a podatnik nie posiada innych składników majątkowych gwarantujących późniejsze zaspokojenie zobowiązania (jeżeli bowiem dysponuje majątkiem ruchomym o odpowiedniej wartości, podlega on zabezpieczeniu w pierwszej kolejności). Minister Finansów podniósł także, iż hipoteka jest

bardzo często stosunkowo najmniej uciążliwą formą zabezpieczenia (nie powoduje pozbawienia kontrolowanego możliwości korzystania z nieruchomości) i stosuje się ją zwłaszcza wobec przedsiębiorców.

Przedstawiając dane statystyczne dotyczące zabezpieczeń w formie hipoteki przymusowej, Minister Finansów podniósł m.in., że w latach 2010-2012 tego typu zabezpieczenia były stosowane w 0,3% kontroli podatkowych (ustanowiono ich łącznie 1371 w niespełna 395 tys. prowadzonych w tym okresie kontroli podatkowych) i stanowiły 37% ogólnej liczby zabezpieczeń w toku kontroli podatkowych. W tym samym okresie organy skarbowe w 16% wypadków (podczas 262 kontroli podatkowych) zrezygnowały z ustanowienia hipoteki przymusowej, pomimo posiadania przez kontrolowanego nieruchomości, na przykład z powodu ustanowienia innej formy zabezpieczenia albo już obciążających daną nieruchomość hipotek. Szczegółowe dane statystyczne na temat stosowania zabezpieczeń w latach 2010-2012 zostały przedstawione w załączniku do pisma Ministra Finansów.

Jeżeli chodzi o *ratio legis* wyłączenia przedawnienia należności podatkowych zabezpieczonych hipoteką, Minister Finansów wskazał, że tego typu rozwiązania istnieją w polskim systemie prawnym od ponad trzydziestu lat (por. art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych, Dz. U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486, ze zm.), nie są więc instytucją nową. Wyłączenie przedawnienia wynika z samego charakteru instytucji hipoteki, ponieważ aby w przyszłości była możliwa egzekucja z przedmiotu hipoteki, musi istnieć zobowiązanie podatkowe, którego dotyczy dokonane uprzednio zabezpieczenie. Przy zachowaniu ogólnych zasad przedawnienia, egzekucja zabezpieczonych należności często nie byłaby możliwa, m.in. ze względu na długotrwałość czynności egzekucyjnych, istotną zwłaszcza w wypadku wieloetapowej egzekucji z nieruchomości. Minister Finansów zwrócił także uwagę, że organy egzekucyjne nie mają pełnej swobody decydowania o momencie przystąpienia do egzekucji z nieruchomości, ponieważ może to nastąpić jedynie, jeżeli zastosowanie innych środków nie było możliwe lub okazało się bezskuteczne, a należność została określona lub ustalona w ostatecznym orzeczeniu (por. art. 110 § 1 i 2 ustawy egzekucyjnej). Zwrócił także uwagę, że możliwość prowadzenia egzekucji z nieruchomości przez administracyjne organy egzekucyjne została wprowadzona dopiero od 30 listopada 2001 r. Dodatkowo wskazał, że podatnik nie ma obowiązku zapłaty odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych po upływie terminu przedawnienia (por. § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach, Dz. U. Nr 165, poz. 1373, ze zm.). Zwrócił także uwagę, że ustanowienie hipoteki przymusowej powoduje wstrzymanie z urzędu wykonania decyzji ostatecznej do czasu wydania prawomocnego orzeczenia sądowego (por. art. 239f § 1 pkt 2 ordynacji podatkowej). Stwierdził, że zaskarżone regulacje w zakresie przedawnienia stanowią przejaw uprawnienia ustawodawcy do swobodnego kształtowania prawa daninowego, a ich zasadność i zgodność z Konstytucją była podkreślana w orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie.

W stanowisku Ministra Finansów brak jest opinii oraz informacji statystycznych na temat terminów przedawnienia roszczeń zabezpieczanych hipoteką przymusową.

7. Skarżąca 25 października 2012 r. złożyła do Trybunału Konstytucyjnego dwie kolejne skargi o treści analogicznej do niniejszej sprawy, w których jako ostateczne rozstrzygnięcie wskazała wyrok NSA z 25 czerwca 2012 r., sygn. akt II FSK 2543/10, oddalający skargę kasacyjną spółki na wyrok oddalający skargę na decyzję wymiarową. Skargi te otrzymały sygnaturę SK 23/13 i będą rozpatrywane w odrębnym postępowaniu.

II

Na rozprawie przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska przedstawione na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalny zakres merytorycznego rozpoznania sprawy.

1.1. Merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny skargi konstytucyjnej uzależnione jest od spełnienia przez nią wymogów formalnych, wynikających m.in. z art. 79 Konstytucji oraz art. 46-48 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zarówno wskazany przez skarżącą przedmiot, jak i wzorce kontroli zostały określone zbyt szeroko i wymagają doprecyzowania.

1.2. Na wstępie należy określić właściwy zakres zaskarżonych norm.

Skarżąca zakwestionowała w swoich skargach konstytucyjnych dwie regulacje zawarte w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa): art. 33 § 2 w związku z art. 33 § 1 oraz art. 70 § 6. Tak wskazany przedmiot kontroli wymaga kilku komentarzy.

Po pierwsze, należy ustalić, czy zaskarżone przepisy były podstawą ostatecznego orzeczenia dotyczącego skarżącej (wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego – dalej: NSA – z 19 maja 2010 r., sygn. akt II FSK 5/09; wszystkie powołane orzeczenia sądów administracyjnych – jeżeli nie zaznaczono inaczej – pochodzą z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych – dalej: CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>), bo tylko pod takim warunkiem mogą być przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego (por. art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK). Ze względu na okoliczności wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącej, przedmiot kontroli wymaga zawężenia z następujących powodów:

– zabezpieczenie w sprawie skarżącej zostało wydane na podstawie art. 33 § 2 ordynacji podatkowej w toku kontroli podatkowej (prowadzonej na podstawie działu VI ordynacji podatkowej w celu sprawdzenia, czy „kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego” – art. 281 § 2 ordynacji podatkowej), podczas gdy zakwestionowane przez nią przepisy mogą mieć zastosowanie także w toku postępowania podatkowego (prowadzonego na podstawie działu IV ordynacji podatkowej) oraz wtedy, gdy należność podatkowa jest już skonkretyzowana (zaistniały fakty powodujące konieczność zapłaty podatku *ex lege* lub została doręczona decyzja organu podatkowego, ustalająca wysokość tego zobowiązania – por. art. 21 § 1 ordynacji podatkowej), lecz nie upłynął termin jej płatności (por. art. 33 § 1 ordynacji podatkowej), co nie może być przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie;

– po zakończeniu kontroli podatkowej wobec skarżącej została wydana decyzja określająca wysokość podatku, o której mowa w art. 33 § 2 pkt 2 ordynacji podatkowej (co wynikało z tego, że postępowanie to dotyczyło nieprawidłowości w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych, powstającego *ex lege*), wobec tego podstawą dotyczącego jej ostatecznego orzeczenia nie był art. 33 § 2 pkt 1 i 3 ordynacji podatkowej (regulujący zabezpieczenie przed wydaniem decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego lub określającej wysokość zwrotu podatku).

Postępowanie w odniesieniu do zaskarżonych przepisów we wskazanym wyżej zakresie (niedotyczącym bezpośrednio skarżącej) należy umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Trybunał Konstytucyjny nie podziela równocześnie poglądu Sejmu, że podobnie należało uczynić z art. 70 § 6 ordynacji podatkowej – w toku sądowoadministracyjnej kontroli decyzji o zabezpieczeniu kwestia przedawnienia i jej wpływ na wydanie kontrolowanego aktu były bowiem istotnym zagadnieniem prawnym, rozważanym przez sądy administracyjne obu instancji. Zważywszy, że w sprawie skarżącej hipoteka przymusowa została ustanowiona na kilka tygodni przed upływem terminu przedawnienia, gdyby nie istnienie tego przepisu, być może doszłoby do przedawnienia kontrolowanych należności z uwagi na czas, wymagany dla ustanowienia innych zabezpieczeń (np. ustalenia numerów i stanu rachunków bankowych) i cała sprawa stałaby się bezprzedmiotowa. Biorąc pod uwagę cel skargi konstytucyjnej jako środka ochrony wolności i praw konstytucyjnych (por. art. 79 ust. 1 Konstytucji), przyjęcie przeciwnego poglądu byłoby nadmiernie formalistyczne i prowadziłoby do zbyt wąskiego rozumienia „podstawy rozstrzygnięcia”. Art. 70 § 6 ordynacji podatkowej określa bowiem ustawowe (następujące automatycznie, *ex lege*) skutki ustanowienia zabezpieczenia, którego legalność była przedmiotem kontroli sądów administracyjnych. Odmówienie tego typu przepisom waloru „podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia” oznaczałoby więc w praktyce zakaz ich kwestionowania w trybie skargi konstytucyjnej, na co Trybunał Konstytucyjny nie może się zgodzić.

Po drugie, porównanie *petitum* skarg konstytucyjnych z ich uzasadnieniem prowadzi do wniosku, że obydwie te regulacje zostały w istocie zakwestionowane przez skarżącą zakresowo:

– art. 33 § 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej w zakresie, w jakim zawiera przesłankę „uzasadnionej obawy” niewykonania zobowiązania podatkowego,

– art. 70 § 6 ordynacji podatkowej w zakresie, w jakim różnicuje sytuację podatników z uwagi na charakter posiadanego majątku i wybór przez organy państwa sposobu zabezpieczenia należności podatkowych.

Jeżeli chodzi o tę pierwszą konfigurację przepisów, to skarżąca nie kwestionuje samego istnienia instytucji zabezpieczenia należności podatkowych, a wszystkie jej wątpliwości koncentrują się na negatywnej ocenie zakresu swobody działania organów decydujących o jej zastosowaniu, umożliwionej przez niedookreśloność przepisów ordynacji podatkowej. Brak uzasadnienia zarzutów co do tych elementów art. 33 § 2 w związku z art. 33

§ 1 ordynacji podatkowej uniemożliwia ich zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (por. art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK).

Druga regulacja nie jest przez nią kontestowana w tej części, w której formuluje zasadę zaspokajania należności podatkowych po upływie terminu przedawnienia wyłącznie z przedmiotu zabezpieczenia. Równocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że to unormowanie nie ma charakteru samoistnego, lecz jest funkcjonalnym dopełnieniem kwestionowanej przez skarżącą zasady nieprzedawniania należności zabezpieczonych hipoteką przymusową w toku kontroli podatkowej, nie musi więc być *expressis verbis* odrębnie kwestionowany w skardze konstytucyjnej (skoro skarżąca kwestionuje brak przedawnienia, tym bardziej – *a maiori ad minus* – podważa dalsze skutki tej regulacji, tj. sposób egzekucji nieprzedawnionych należności). Należy więc przyjąć, że w wypadku uwzględnienia wątpliwości skarżącej w praktyce cały art. 70 § 6 ordynacji podatkowej traciłby rację bytu (przedawnione należności nie mogłyby być egzekwowane – ani z przedmiotu hipoteki, ani z innych składników majątkowych kontrolowanego), co przemawia za uznaniem dopuszczalności kontroli całego tego przepisu. Pozwala to na uniknięcie niekorzystnego skutku wyroku negatywnego zakresowego, w postaci pozostawienia w systemie prawnym zbędnej i niemożliwej do realizacji „resztki” art. 70 § 6 ordynacji podatkowej w badanym brzmieniu.

Po trzecie, ze względu na wielokrotne nowelizowanie zaskarżonych regulacji, konieczne jest ustalenie, które ich brzmienie ma podlegać ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie ze wspomnianym już art. 79 ust. 1 Konstytucji (por. także art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK) przedmiotem zaskarżenia skargą konstytucyjną mogą być wyłącznie te przepisy, które były podstawą wydania ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej – *a contrario*, wyłączone spod kognicji Trybunału Konstytucyjnego są te ich wersje (wcześniejsze i późniejsze), które nie miały bezpośredniego wpływu na sytuację skarżącą ukształtowaną ostatecznym orzeczeniem w jej indywidualnej sprawie. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że podstawą wyroku NSA z 19 maja 2010 r., sygn. akt II FSK 5/09 były:

– art. 33 § 2 pkt 2 (obowiązujący w badanym okresie bez zmian) w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. do 31 sierpnia 2005 r. (tj. od wejścia w życie ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 169, poz. 1387, ze zm.; dalej: nowelizacja ordynacji podatkowej z 2002 r., do wejścia w życie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 143, poz. 1199, ze zm.; dalej: nowelizacja ordynacji podatkowej z 2005 r.) – regulacja ta nie została wprawdzie omówiona we wspomnianym orzeczeniu, lecz równocześnie NSA nie zakwestionował jej zastosowania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Poznaniu, a więc *implicito* podtrzymał dokonane wcześniej ustalenia co do relewantnego stanu prawnego;

– art. 70 § 6 w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r. (tj. od wejścia w życie ordynacji podatkowej do wejścia w życie wspomnianej nowelizacji ordynacji podatkowej z 2002 r.) – ta wersja tego przepisu została powołana wprost w analizowanym orzeczeniu (w tym kontekście, jak wskazano wyżej, za nadmiernie rygorystyczny należy uznać wyrażony w niniejszej sprawie pogląd Sejmu, iż przepis ten nie stanowił podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy skarżącej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Ustalone ramy czasowe wyznaczają granice dopuszczalnego rozpoznania niniejszej sprawy przez Trybunał Konstytucyjny. Na marginesie można wskazać, że w obecnym stanie prawnym odpowiednikiem art. 70 § 6 ordynacji podatkowej (który zawiera zupełnie inne treści) jest art. 70 § 8 tej ustawy (przepis ten ma jednak o tyle szerszy zakres, że przewiduje brak przedawnienia także w wypadku należności zabezpieczonych zastawem skarbowym). Zarzuty skarżącej co do art. 33 § 2 pkt 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej straciły natomiast nieco na aktualności w związku z wprowadzeniem do art. 33 § 1 tej ustawy (na mocy art. 1 pkt 15 lit. a nowelizacji ordynacji podatkowej z 2005 r.) przykładowych okoliczności, uzasadniających potrzebę zabezpieczenia należności podatkowych.

Po czwarte, w związku z tak ustalonym zakresem czasowym przepisów zastosowanych wobec skarżącej, konieczne jest rozważenie, czy nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa wymieniona w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Wobec zmiany lokalizacji jednego z zaskarżonych przepisów i jego oznaczenia (art. 70 § 6 ordynacji podatkowej) oraz uzupełnienia obydwu o nowe treści (art. 70 § 8 tej ustawy o zastaw skarbowy, a art. 33 § 1 – o przykłady okoliczności uzasadniających „obawę niewykonania” obowiązku podatkowego), trzeba ocenić, czy nie należy umorzyć postępowania w sprawie ze względu na utratę mocy obowiązującej kwestionowanych norm. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie można jednak uznać, że zaskarżone przepisy utraciły moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Ze względu na zasadę *tempus regit actum* przepisy te – w ustalonym, historycznym brzmieniu – w dalszym ciągu są i będą stosowane przez sądy administracyjne do oceny legalności zabezpieczeń (lub egzekucji z zabezpieczeń) dokonanych przez organy skarbowe w przeszłości.

Niezależnie od powyższego, nawet w wypadku odmiennej konkluzji (uznania, że zaskarżone przepisy utraciły moc), należałoby ocenić ich konstytucyjność na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK z uwagi na konieczność ochrony praw skarżącej. Nie miałyby tutaj znaczenia, że – jak trafnie zauważył Marszałek Sejmu – z powodu zakończenia postępowania wymiarowego i zwolnienia hipoteki na nieruchomościach skarżącej, w wypadku wydania wyroku negatywnego nie mogłaby ona domagać się wznowienia postępowania w sprawie zabezpieczenia na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji (zoperacjonalizowanego w art. 240 § 1 pkt 8 ordynacji podatkowej).

1.3. Doprecyzowania wymagają także wskazane przez skarżącą wzorce kontroli, tj.:

– art. 45, art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji (wzorce kontroli art. 33 § 2 pkt 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej);

– art. 64 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji (wzorce kontroli art. 70 § 6 ordynacji podatkowej).

Po pierwsze, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w świetle uzasadnienia skarg konstytucyjnych jest oczywiste, że zastrzeżenia skarżącej na tle art. 45 Konstytucji odnoszą się wyłącznie do prawa do sądu, a więc ich źródłem jest ust. 1 tego przepisu. Wobec tego postępowanie w sprawie zbadania zgodności art. 33 § 2 pkt 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej z art. 45 ust. 2 Konstytucji (dotyczącym jawności rozprawy sądowej) należy umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Po drugie, w opinii Trybunału Konstytucyjnego zbyteczne jest rozpatrywanie identycznych co do istoty zarzutów skarżącej wobec art. 70 § 6 ordynacji podatkowej równocześnie w kontekście art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Mając na uwadze związek funkcjonalny i treściowy między tymi wzorcami kontroli, a także wyraźne skoncentrowanie zarzutów skarżącej na elementach pierwszego z nich („nierównej” – bo uzależnionej od posiadania lub nieposiadania nieruchomości – ochrony własności podatników) należy zastosować obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym pragmatyczną zasadę orzecznictwa, zgodnie z którą orzeczenie merytoryczne powinno dotyczyć tylko wzorca bardziej szczegółowego, ściślej wiążącego się ze stawianymi zarzutami (por. analiza tej zasady w wyroku z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123), a więc art. 64 ust. 2 Konstytucji. Postępowanie co do wzorca bardziej ogólnego (art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji) należy natomiast umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na zbędność wydania wyroku.

Po trzecie, z tego samego powodu konieczne jest ograniczenie oceny zarzutów stawianych przez skarżącą na tle art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji do zbadania zgodności zaskarżonej regulacji z zasadą dostatecznej określoności prawa, która jest elementem – także wspomnianej w skardze konstytucyjnej – zasady poprawnej legislacji. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej nie ma bowiem żadnych odrębnych argumentów odnoszących się do innych aspektów tej ostatniej zasady niż nakaz odpowiedniej precyzyjności przepisów.

Po czwarte, w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet* trzeba uznać, że właściwym wzorcem badania sformułowanych przez skarżącą zarzutów nadmiernego naruszenia przez art. 33 § 2 pkt 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej prawa własności podatnika jest art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Po piąte, wypada także rozważyć – podniesione w stanowisku Marszałka Sejmu – zastrzeżenia co do możliwości zastosowania przepisów dotyczących ochrony własności (art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji) w stosunku do badanych regulacji. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, że skoro płacenie podatków jest obowiązkiem powszechnym wynikającym wprost z art. 84 Konstytucji, związanych z tym nieuniknionych uszczerpków majątkowych podatników nie można co do zasady rozpatrywać w kategoriach niedozwolonej ingerencji w prawo własności chronione na podstawie art. 64 Konstytucji, lecz należy je traktować jako konieczne „dopełnienie” prawa własności (por. wyroki z: 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166; 16 kwietnia 2002 r., sygn. SK 23/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 26; 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 13 października 2008 r., sygn. K 16/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 136 oraz postanowienia z: 18 listopada 2008 r., sygn. SK 23/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 166; 25 listopada 2009 r., sygn. SK 30/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 159). Teza ta nie miała jednak nigdy charakteru bezwzględnego: Trybunał Konstytucyjny dopuszczał wyjątki w sytuacjach szczególnie drastycznych, naruszających istotę prawa własności (np. gdy skumulowany podatek stanowi ukrytą formę konfiskaty mienia – okoliczność ta była podnoszona w ponad dwudziestu orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, m.in. w wyrokach z: 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110; 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103; 13 października 2008 r., sygn. K 16/07; 6 stycznia 2009 r., sygn. SK 22/06, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 1; 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103) i nie dotyczących obowiązku płacenia podatku *sensu stricto* (a np. uciążliwego

wypełnienia deklaracji podatkowych, nadpłaty podatkowej czy odsetek za zwłokę – por. wyroki z: 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02; 21 lipca 2010 r., sygn. SK 21/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 62; 18 października 2011 r., sygn. SK 2/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 83). W opinii składu orzekającego w niniejszej sprawie, tak też należy postąpić podczas oceny zaskarżonych regulacji, dotyczących przesłanek zabezpieczania należności podatkowych i przedawnienia należności zabezpieczonych hipoteką. Należy bowiem zauważyć, że zabezpieczenie jest stosowane jeszcze przed wydaniem decyzji o wymiarze podatku, kiedy istnienie zobowiązania podatkowego i jego dokładna wysokość nie zostały jeszcze ostatecznie ustalone (lecz tylko uprawdopodobnione). Na tym etapie postępowania podatkowego nie dochodzi jeszcze do zapłaty podatku w rozumieniu art. 84 Konstytucji, ale jedynie do zapewnienia wypłacalności podatnika w przyszłości (gdy świadczenie będące przedmiotem kontroli podatkowej okaże się należne). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, mimo istotnej roli tego typu regulacji, jeśli chodzi o egzekucję zobowiązań podatkowych (a w rezultacie – zapewnienie stosownych wpływów do budżetu państwa), na tym etapie majątek potencjalnego podatnika powinien być objęty przynajmniej minimalną ochroną na podstawie art. 64 Konstytucji. Z tego też powodu wskazany wzorzec kontroli należy uznać za adekwatny i sprawę zgodności z nim zaskarżonych przepisów rozpoznać pod względem merytorycznym.

1.4. Reasumując, Trybunał Konstytucyjny ma obowiązek zbadać zgodność:

– art. 33 § 2 pkt 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. do 31 sierpnia 2005 r., w zakresie, w jakim uzależnia zabezpieczenie należności podatkowej w toku kontroli podatkowej od przesłanki „uzasadnionej obawy” niewykonania zobowiązania podatkowego, z art. 45 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji;

– art. 70 § 6 ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r., z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Postępowanie w pozostałym zakresie powinno zaś zostać umorzona na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z przyczyn wskazanych szczegółowo wyżej.

2. Zabezpieczenie należności podatkowych w toku kontroli podatkowej – uwagi ogólne.

2.1. Przed przystąpieniem do rozpatrzenia *meritum* niniejszej sprawy, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, należy omówić normatywny kształt instytucji zabezpieczenia należności podatkowych w toku kontroli podatkowej, jej interpretację w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego oraz praktykę stosowania.

2.2. Zabezpieczenie należności podatkowych jest uregulowane w dziale III, rozdziale 3 ordynacji podatkowej (art. 33-46). Najogólniej mówiąc, polega ono na tymczasowym „zamrożeniu” składników majątkowych podmiotu kontrolowanego (najczęściej – podatnika, ale nie tylko – por. art. 281 § 1 ordynacji podatkowej) w celu zagwarantowania, że ewentualne (ustalone w toku kontroli podatkowej) zobowiązanie podatkowe zostanie wykonane. Zabezpieczenie w toku kontroli podatkowej nie służy więc wyegzekwowaniu należności podatkowej (bo do zakończenia kontroli nie są pewne ani jej istnienie, ani wysokość). Ma ono na celu zwiększenie prawdopodobieństwa zapłaty potencjalnej należności w przyszłości, po zakończeniu kontroli podatkowej (por. odmienny cel zajęcia zabezpieczającego w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 2012 r. poz. 1015, ze zm.; dalej: ustawa egzekucyjna).

Postępowanie zabezpieczające w toku kontroli podatkowej nie ma charakteru samoistnego, ale dodatkowy (akcesoryjny) – żeby została wydana decyzja zabezpieczająca, musi wcześniej zostać wszczęta kontrola podatkowa (z tego względu w orzecznictwie wyraźnie podkreśla się, że postępowanie zabezpieczające nie jest częścią postępowania „głównego”, np. kontroli podatkowej – por. wyrok NSA z 22 kwietnia 2010 r., sygn. akt II FSK 2146/08).

Merytoryczną przesłanką zastosowania zabezpieczenia jest stan „uzasadnionej obawy” niewykonania zobowiązania podatkowego (por. art. 33 § 1 ordynacji podatkowej). Na mocy nowelizacji ordynacji podatkowej z 2005 r. przesłanka ta została dookreślona przez wymienienie przykładowych sytuacji uprawdopodobniających istnienie „uzasadnionej obawy”. Wskazano mianowicie (w ślad za orzecznictwem sądów administracyjnych), że zastosowanie zabezpieczenia jest zasadne „w szczególności”, gdy podatnik „trwale nie uiszcza wymagalnych zobowiązań o charakterze publicznoprawnym” lub „dokonuje czynności polegających na zbywaniu majątku, które mogą utrudnić lub udaremnić egzekucję” (por. art. 33 § 1 ordynacji podatkowej w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 15 lit. a nowelizacji ordynacji podatkowej z 2005 r., który wszedł w życie 1 września 2005 r.).

Przedmiotem zabezpieczenia jest majątek podmiotu kontrolowanego (np. podatnika), w wypadku osób fizycznych pozostających w związku małżeńskim – zarówno majątek odrębny, jak i majątek wspólny małżonków

(por. art. 33 § 1 ordynacji podatkowej). Składniki tego majątku są ustalane samodzielnie przez organ (m.in. na podstawie informacji posiadanych z urzędu np. w związku z wniesieniem podatku od czynności cywilnoprawnych za zakup nieruchomości) oraz ewentualnie – oświadczenia kontrolowanego złożonego pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania (por. art. 39 ordynacji podatkowej). Podmiot kontrolowany nie ma obowiązku współpracy z organem podatkowym w zakresie wyjawiania swojego majątku, lecz niezłożenie omawianego oświadczenia lub podanie w nim niekompletnych informacji może skutkować nałożeniem zabezpieczenia w trybie art. 154 § 1 *tiret* 4 ustawy egzekucyjnej.

Zgodnie z art. 33d § 1 ordynacji podatkowej, wykonanie decyzji o zabezpieczeniu może następować:

– przymusowo, w trybie przepisów ustawy egzekucyjnej (z wyjątkiem ustanawianej na wniosek kaucji – por. art. 166 ustawy egzekucyjnej), przy czym zastosowanie trybu ustawy egzekucyjnej nie oznacza, że zostaje wszczęta egzekucja (kontrola podatkowa bowiem jeszcze trwa – por. postanowienie WSA w Gdańsku z 22 maja 2007 r., sygn. akt I SA/Gd 718/06) albo

– na wniosek strony (dobrowolnie), w formach określonych w art. 33d § 2 ordynacji podatkowej (ten sposób dokonywania zabezpieczeń został wprowadzony na skutek nowelizacji ordynacji podatkowej z 2005 r.).

Pierwszeństwo mają przy tym sposoby zabezpieczenia wskazane w tym ostatnim przepisie (obecnie gwarantują to zasady wprowadzone do ordynacji podatkowej przez ustawę z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 209, poz. 1318, wcześniej założenie to przyjęto w orzecznictwie). W razie złożenia wniosku o zabezpieczenie w formach wskazanych w art. 33d § 2 ordynacji podatkowej, przed ewentualnym zastosowaniem środków przewidzianych w ustawie egzekucyjnej, organ musi wydać postanowienie o odmowie przyjęcia zaproponowanego zabezpieczenia (por. art. 33d § 3 ordynacji podatkowej). Przyjęcie zabezpieczenia na wniosek strony w formie określonej w art. 33d § 2 ordynacji podatkowej powoduje także odpowiednie uchylene lub zmianę zakresu zabezpieczenia ustanowionego wcześniej w trybie ustawy egzekucyjnej (por. art. 33d § 4 ordynacji podatkowej). Należy zaznaczyć, że omówione art. 33d § 3 i 4 ordynacji podatkowej obowiązują dopiero od 1 stycznia 2009 r., nie mogły więc mieć zastosowania do wniosku skarżącej o przyjęcie przez organ zabezpieczenia w formie gwarancji bankowej (na marginesie można przypomnieć, że wniosek ten został złożony po doręczeniu jej decyzji o zastosowaniu hipoteki przymusowej).

Katalog form zabezpieczenia przewidziany w ordynacji podatkowej i ustawie egzekucyjnej jest zróżnicowany. Art. 33d § 2 ordynacji podatkowej przewiduje następujące formy zabezpieczenia dokonywanego na wniosek strony:

- gwarancja bankowa lub ubezpieczeniowa;
- poręczenie banku;
- weksel z poręczeniem wekslowym banku;
- czek potwierdzony przez krajowy bank wystawcy czeku;
- zastaw rejestrowy na prawach z papierów wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski – według ich wartości nominalnej;
- uznanie kwoty na rachunku depozytowym organu podatkowego;
- pisemne, nieodwołalne upoważnienie organu podatkowego, potwierdzone przez bank lub spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową, do wyłącznego dysponowania środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunku lokaty terminowej (por. art. 33d § 2 ordynacji podatkowej).

Dodatkowo w ordynacji podatkowej przewidziane jest także zabezpieczanie należności podatkowych hipoteką przymusową (por. art. 34 i art. 35 ordynacji podatkowej) i zastawem skarbowym (por. art. 41-46 ordynacji podatkowej). Te formy zabezpieczenia nie mają jednak charakteru dobrowolnego i nie zostały wymienione w art. 33d § 2 ordynacji podatkowej, co do zasady nie mogą więc być stosowane w celu wykonania decyzji zabezpieczającej (por. jednak niżej).

Natomiast w ustawie egzekucyjnej przewidziane są następujące środki zabezpieczenia należności pieniężnych (a do takich należą zobowiązania podatkowe):

- zajęcie pieniędzy, wynagrodzenia za pracę, wierzytelności z rachunków bankowych, innych wierzytelności i praw majątkowych lub ruchomości;
- obciążenie nieruchomości zobowiązanego hipoteką przymusową, w tym przez złożenie dokumentów do zbioru dokumentów w przypadku nieruchomości, która nie ma urzędzonej księgi wieczystej;
- obciążenie statku morskiego lub statku morskiego w budowie zastawem wpisanym do rejestru okrętowego (hipoteka morska przymusowa);
- ustanowienie zakazu zbywania i obciążania nieruchomości, która nie ma urzędzonej księgi wieczystej albo której księga wieczysta zginęła lub uległa zniszczeniu;

– ustanowienie zakazu zbywania spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, spółdzielczego prawa do lokalu użytkowego lub prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej (por. art. 164 § 1 ustawy egzekucyjnej).

Dodatkowo, na wniosek zobowiązanego (a więc dobrowolnie), zabezpieczenie może być ustalone w formie kaucji (por. art. 166 ustawy egzekucyjnej).

W kontekście niniejszej sprawy należy zwrócić uwagę na „hybrydową” regulację zabezpieczenia w formie hipoteki przymusowej – odpowiednie regulacje są zawarte zarówno w ordynacji podatkowej, jak i w ustawie egzekucyjnej, wzajemnie się dopełniając. Stosowanie tego zabezpieczenia w toku kontroli podatkowej jest wyjątkiem – na gruncie ordynacji podatkowej hipoteka przymusowa służy bowiem co do zasady zabezpieczeniu zobowiązań powstałych na skutek doręczonych podatnikowi decyzji podatkowych, enumeratywnie wymienionych w art. 35 § 2 ordynacji podatkowych (czyli po zakończeniu kontroli podatkowej). W toku kontroli podatkowej jest to możliwe tylko wtedy, gdy podstawą wpisu hipoteki przymusowej jest zarządzenie zabezpieczenia wydane na podstawie ustawy egzekucyjnej (por. art. 35 § 2 pkt 2 w związku z art. 33d § 1 ordynacji podatkowej i art. 164 § 1 pkt 2 ustawy egzekucyjnej). W wypadku zastosowania tego rodzaju zabezpieczenia dochodzi do naprzemiennego stosowania wskazanych dwóch aktów normatywnych – przesłanki stosowania hipoteki jako zabezpieczenia w toku kontroli podatkowej są uregulowane w ordynacji podatkowej (stan „uzasadnionej obawy” niewykonania zobowiązania podatkowego), sama zaś procedura ustanawiania hipoteki przymusowej – w ustawie egzekucyjnej (etapy początkowe) i w ordynacji podatkowej (etap końcowy, tj. wpis hipoteki do księgi wieczystej – art. 35 § 3 ordynacji podatkowej). W zakresie nieuregulowanym w tych przepisach do hipoteki ma także zastosowanie ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2013 r. poz. 707, ze zm.; dalej: ustawa o księgach wieczystych i hipotece).

Tryb dokonywania zabezpieczeń w toku kontroli podatkowej zależy od tego, czy ich podstawą jest wyłącznie ordynacja podatkowa, czy też zgodnie ze wspomnianym art. 33d § 1 tej ustawy zastosowanie mają instrumenty i procedury przewidziane w ustawie egzekucyjnej. W tym pierwszym wypadku, konieczny jest wniosek strony (kontrolowanego, por. art. 33d § 2 ordynacji podatkowej), w którym określa on wybrany przez siebie sposób zabezpieczenia (por. art. 33f ordynacji podatkowej) oraz przyjęcie zaproponowanego zabezpieczenia przez organ w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie (por. art. 33g ordynacji podatkowej). Gdy stosowany jest tryb ustawy egzekucyjnej (czyli m.in. – jak wskazano wyżej – gdy ma być stosowana hipoteka przymusowa), wymagane jest postanowienie o odmowie przyjęcia zabezpieczenia w formie określonej w art. 33d § 2 ordynacji podatkowej (jeżeli wniosek taki został złożony), a poza tym wniosek wierzyciela (lub organu kontroli skarbowej) o zastosowanie zabezpieczenia i wystawione przez niego zarządzenie wykonania zabezpieczenia (por. art. 155a § 1 ustawy egzekucyjnej), które musi zawierać również klauzulę organu egzekucyjnego o przyjęciu zarządzenia zabezpieczenia do wykonania (por. art. 156 § 1 pkt 7 ustawy egzekucyjnej). W obydwu wypadkach niezbędne może być dopełnienie formalności wymaganych dla ustanowienia danego rodzaju zabezpieczenia (np. skierowanie wniosku do sądu o ustanowienie hipoteki przymusowej i wpis zabezpieczenia do księgi wieczystej – por. art. 164 § 3 ustawy egzekucyjnej i art. 35 § 1 ordynacji podatkowej).

W wypadku zabezpieczenia należności w toku kontroli podatkowej, nie jest jeszcze znana ostateczna kwota należności. Wobec tego organ dokonujący zabezpieczenia ma obowiązek określić w decyzji o zabezpieczeniu „na podstawie posiadanych danych co do wysokości podstawy opodatkowania (...) przybliżoną kwotę zobowiązania podatkowego” wraz z ewentualnymi odsetkami za zwłokę na dzień wydania decyzji o zabezpieczeniu (por. art. 33 § 2 ordynacji podatkowej).

Decyzja o zabezpieczeniu wygasa:

- po upływie 14 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego;
- z dniem doręczenia decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego;
- z dniem doręczenia decyzji określającej wysokość zwrotu podatku (art. 33a ordynacji podatkowej).

Zgodnie z art. 154 § 4 ustawy egzekucyjnej, zajęcie zabezpieczające przekształca się w zajęcie egzekucyjne z dniem wygaśnięcia decyzji zabezpieczającej, pod warunkiem wystawienia przez organ podatkowy tytułu wykonawczego w określonym terminie.

2.3. Instytucja zabezpieczenia należności podatkowych była przedmiotem licznych orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych (część z omówionych niżej orzeczeń dotyczy wprawdzie późniejszego stanu prawnego niż będący przedmiotem orzekania w niniejszej sprawie, lecz stanowi reprezentatywne podsumowanie wcześniejszej linii orzeczniczej). W kontekście niniejszej sprawy najważniejsze są ustalenia sądów administracyjnych dotyczące:

– zakresu swobody organów podatkowych, a zwłaszcza interpretacji przesłanki „uzasadnionej obawy” niewykonania zobowiązania podatkowego zawartej w art. 33 § 1 ordynacji podatkowej oraz

– wyłączenia przedawnienia zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką przymusową, zgodnie z art. 70 § 6 ordynacji podatkowej (a od wejścia w życie nowelizacji ordynacji podatkowej z 2002 r. – także zastawem skarbowym – por. art. 70 § 8 ordynacji podatkowej).

2.3.1. Jeżeli chodzi o orzeczenia dotyczące tego pierwszego zagadnienia, to przykładem reprezentatywnej wypowiedzi judykatury może być następujący fragment uzasadnienia wyroku WSA w Łodzi z 12 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Łd 1341/08: „Zasadniczą przesłanką zastosowania tej instytucji jest istnienie uzasadnionej obawy, że zobowiązanie podatkowe nie zostanie wykonane. Posłużenie się terminem nieostrym i ocennym oznacza, że wyczerpanie dyspozycji przepisu może nastąpić przez rozmaite stany faktyczne, o ile uznać będzie można, że świadczą o wystąpieniu owej uzasadnionej obawy. Przyjęcie jednak, że obawa wystąpiła, musi zostać wykazane w postępowaniu podatkowym poprzez podanie konkretnych, rzeczywistych faktów, które skutkowały wywołaniem takiego przeświadczenia. Niedopuszczalna jest dowolność w zakresie ustalania elementów stanu faktycznego, które miałyby uzasadniać ocenę o istnieniu obawy. Obawa ta musi być uzasadniona, a więc opierać się na faktach, a nie wyłącznie [na] przypuszczeniach prowadzącego postępowanie. Zważyć przecież trzeba na fakt, że zabezpieczenie oznacza władczą ingerencję w majątek podatnika bez należytego umocowania w decyzji wymiarowej”. „Rozstrzygnięcie w przedmiocie zabezpieczenia jest w każdym przypadku uznaniem organu podatkowego. Uznanie to obejmuje ocenę istnienia ustawowych przesłanek oraz przede wszystkim skorzystanie bądź nieskorzystanie z zabezpieczenia w razie ich stwierdzenia. Zasadniczym celem zabezpieczenia zobowiązania podatkowego jest zagwarantowanie środków finansowych na zaspokojenie zobowiązań podatkowych” (wyrok WSA w Warszawie z 20 maja 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 388/09).

2.3.2. Sądy administracyjne analizowały art. 70 § 6 ordynacji podatkowej (podobnie jak aktualny odpowiednik tego przepisu, tj. art. 70 § 8 tej ustawy) przede wszystkim w następujących aspektach:

Po pierwsze, rozpatrywano spory między podatnikami i organami skarbowymi na tle dopuszczalnych metod interpretacji zaskarżonego przepisu. Organy administracji stały bowiem na stanowisku, że art. 70 § 6 ordynacji podatkowej (a obecnie art. 70 § 8 tej ustawy) wprost i jednoznacznie stwierdza, że zobowiązania zabezpieczone hipoteką „nie podlegają przedawnieniu”, wobec czego nie można nadawać im innego znaczenia. Natomiast podatnicy często próbowali argumentować, że tak zabezpieczone zobowiązania jednak się przedawniają, a sensem omówionych przepisów jest tylko wprowadzenie wyjątku od braku możliwości egzekucji przedawnionych zobowiązań w postaci możliwości ich dochodzenia z przedmiotu hipoteki. Analizując tę kwestię, sądy administracyjne stwierdzały, że treść art. 70 § 6 ordynacji podatkowej (a obecnie art. 70 § 8 tej ustawy) jest tak jednoznaczna, że nie wymaga „żadnych zabiegów interpretacyjnych” (por. np. wyroki: NSA z 19 października 2006 r., sygn. akt II FSK 1003/06; 23 lutego 2010 r., sygn. akt I FSK 1667/08; 30 listopada 2010 r., sygn. akt II FSK 1259/09; WSA w Krakowie z 23 października 2008 r., sygn. akt I SA/Kr 473/08; WSA w Lublinie z 11 stycznia 2012 r., sygn. akt I SA/Lu 317/11; WSA w Gdańsku z 21 października 2008 r., sygn. akt I SA/Gd 264/08 i 20 marca 2013 r., sygn. akt I SA/Gd 207/13 i I SA/Gd 208/13; WSA we Wrocławiu z 10 lutego 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 652/09; WSA w Poznaniu z 27 maja 2010 r., sygn. akt I SA/Po 923/09). Podkreślały równocześnie, iż ustalanie znaczenia analizowanych przepisów powinno następować na zasadach ogólnych – tj. przede wszystkim na podstawie zasad wykładni językowej, ponieważ sięganie po inne reguły wykładni (nawet gdy dają one rezultaty bardziej korzystne dla podatnika) jest uzasadnione tylko wówczas, gdy wykładnia językowa prowadziłaby do wyników sprzecznych z prawem albo z zasadami logicznego rozumowania (por. np. wyroki: NSA z 25 marca 2009 r., sygn. akt II FSK 1309/08 i 23 września 2011 r., sygn. akt II FSK 727/10 oraz WSA w Gdańsku z 6 marca 2008 r., sygn. akt I SA/Gd 1028/07 i 19 czerwca 2008 r., sygn. akt I SA/Gd 22/08).

Po drugie, ważne miejsce w orzecznictwie na tle art. 70 § 6 (a od 1 stycznia 2003 r. – art. 70 § 8) ordynacji podatkowej zajmowało zagadnienie, czy wygaśnięcie decyzji o zabezpieczeniu (np. w związku z wydaniem decyzji wymiarowej – por. art. 33a ordynacji podatkowej) niweczy wyłączenie przedawnienia zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką. Analizując tę kwestię, sądy administracyjne zgodnie wskazywały, że o wyłączeniu przedawnienia tych zobowiązań decyduje tylko istnienie w obrocie prawnym skutecznego zabezpieczenia w postaci hipoteki przymusowej, a więc – odpowiedni wpis w księdze wieczystej (por. wyroki: NSA z 19 października 2006 r., sygn. akt II FSK 1003/06; WSA w Krakowie z 23 października 2008 r., sygn. akt I SA/Kr 473/08; WSA w Lublinie z 11 stycznia 2012 r., sygn. akt I SA/Lu 317/11; WSA we Wrocławiu z 10 lutego 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 652/09; WSA w Łodzi z 30 stycznia 2013 r., sygn. akt I SA/Łd 812/12 i I SA/Łd 813/12; 20 lutego 2013 r., sygn. akt I SA/Łd 816/12 i I SA/Łd 817/12; 28 lutego 2013 r., sygn. akt I SA/Łd 814/12 i I SA/Łd 815/12; należy przy tym mieć na uwadze, że skuteczność wpisu następuje od dnia złożenia wniosku – por. art. 29 ustawy o księgach wieczystych i hipotece). „Istniejący wpis hipoteki przymusowej kaucyjnej korzysta z domniemania z art. 3 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece [Domniemywa się, że prawo jawne z księgi wieczystej jest wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym]. To domniemanie nie podlega obaleniu w postępowaniu

podatkowym, czy w toku sądowej kontroli legalności decyzji podatkowej” (wyroki: WSA w Lublinie z: 11 stycznia 2012 r., sygn. akt I SA/Lu 317/11; 4 lipca 2011 r., sygn. akt I SA/Lu 208/11; 3 czerwca 2011 r., sygn. akt I SA/Lu 178/11).

Po trzecie, ważnym wątkiem orzecznictwa była konieczność ścisłego interpretowania zastrzeżenia zawartego w końcowej części art. 70 § 6 (a od 1 stycznia 2003 r. – art. 70 § 8) ordynacji podatkowej, a mianowicie, że po upływie terminu przedawnienia zabezpieczone zobowiązania mogą być egzekwowane „tylko z przedmiotu hipoteki”, co „w oczywisty sposób generalnie i nieodwołalnie wyłącza stosowanie środków egzekucyjnych nieskierowanych do nieruchomości” (wyrok NSA z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt II FSK 431/10). Analizując to zastrzeżenie, sądy administracyjne podkreślały niedopuszczalność stosowania innych metod egzekucji zabezpieczonych należności w związku z przekształceniem – na mocy wskazanych przepisów – odpowiedzialności osobistej podatnika w odpowiedzialność rzeczową (por. np. wyroki: NSA z 17 marca 2010 r., sygn. akt II FSK 13/10; WSA w Lublinie z 11 stycznia 2012 r., sygn. akt I SA/Lu 317/11; WSA w Krakowie z 30 marca 2012 r., sygn. akt I SA/Kr 33/12).

Po czwarte, w kilku orzeczeniach sądów administracyjnych analizowany był także podnoszony przez podatników zarzut naruszenia przez art. 70 § 6 (a od 1 stycznia 2003 r. – art. 70 § 8) ordynacji podatkowej konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, przejawiający się w uzależnieniu terminu przedawnienia należności podatkowych od posiadania przez podatnika składników majątkowych, na których może zostać ustanowione zabezpieczenie w formie hipoteki. Odnosząc się do tej kwestii, WSA w Gdańsku w wyroku z 6 marca 2008 r., sygn. akt I SA/Gd 1028/07 stwierdził m.in.: „Równość opodatkowania nie sprzeciwia się jednak różnicowaniu przez ustawodawcę sytuacji prawnej podatników. Zasada równości wymaga przede wszystkim tego, aby w odniesieniu do takich samych zdarzeń podatkowych stosować takie same następstwa podatkowe, co oznacza, że przy różnicach co do zdarzeń podatkowopravných stosuje się odmienne następstwa podatkowe. Zasada równości podatkowej nie sprzeciwia się temu, aby to co jest w sensie podatkowym niejednakowe, było opodatkowane stosownie do istniejących odmienności, a więc w sposób różny. Z tym, że kryteria różnicowania podatników nie mogą być arbitralne. Swoją normatywną podstawę muszą wywodzić z konstytucyjnej zasady równości. W konstytucyjnej zasadzie równości bowiem mieści się zakaz nieuzasadnionego różnicowania podatników. Istotą zasady równości jest równe traktowanie wszystkich podmiotów charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą. Dlatego wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu mają być traktowane równo. Według jednakowej miary bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Zasada równości jest przestrzegana wtedy, gdy każdy może stać się adresatem każdej z norm przyznających określone prawo obywatelskie. Nie można zatem różnicować jednostki ze względu na kryteria, które powodują powstanie zamkniętych kategorii o zróżnicowanym statusie prawnym. (...) Skoro zatem ustawodawca stanowi, że w przypadku zabezpieczenia zobowiązania podatkowego hipoteką lub zastawem skarbowym zobowiązanie podatkowe nie przedawnia się, a potencjalnie każdy podatnik może być właścicielem przedmiotu hipoteki lub zastawu, to (...) omawiany przepis nie narusza konstytucyjnej zasady równości” (por. podobne wywoły zawarte w wyroku WSA w Gdańsku z 19 czerwca 2008 r., sygn. akt I SA/Gd 22/08; podobnie: wyrok NSA z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt I FSK 2070/11).

2.4. Instytucja zabezpieczenia zobowiązań podatkowych była przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 20 grudnia 2005 r., sygn. SK 68/03 (OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 138), którego przedmiotem był brak możliwości kontroli sądowej decyzji o zabezpieczeniu po jej wygaśnięciu na skutek doręczenia decyzji o wymiarze podatku. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 33 § 4 pkt 2 ordynacji podatkowej (w brzmieniu obowiązującym od dnia wejścia w życie nowelizacji ordynacji podatkowej z 2002 r.) jest zgodny z art. 45 i art. 77 Konstytucji.

W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zabezpieczenie wykonania zobowiązań podatkowych służy ochronie interesu Skarbu Państwa, oraz dokonał szczegółowej analizy tej instytucji. Omawiając charakter decyzji zabezpieczającej, stwierdził m.in., że nie zastępuje ona decyzji wymiarowej i nie rozstrzyga sprawy co do istoty, ponieważ nie przesądza treści przyszłej decyzji wymiarowej, a jedynie „uprawdopodobnia” wysokość zaległości. Decyzje zabezpieczające mają charakter tymczasowy i akcesoryjny. „Nie mogą one uzyskać charakteru samoistnego, ponieważ same w sobie nie kształtują obowiązków adresata jako podatnika i powiązane są z toczącym się postępowaniem, prowadzącym do wydania decyzji wymiarowej. Ich byt prawny musi kończyć się z chwilą doręczenia decyzji wymiarowej, która wywołuje trwałe skutki, rozstrzygając kwestie faktyczne i prawne, rozpatrywane wcześniej przy wydaniu wygasłej decyzji zabezpieczającej (organ podatkowy wskazuje rodzaj podatku, zdarzenia powodujące konieczność jego uiszczenia, wysokość podstawy opodatkowania oraz wysokość zobowiązania podatkowego albo zaległości podatkowej)”.

Równocześnie Trybunał Konstytucyjny zauważył, że samo wydanie decyzji zabezpieczającej „ma charakter uznaniowy – organ podatkowy albo organ kontroli skarbowej ocenia istnienie ustawowych przesłanek oraz odnosi kwotę zaległości do sytuacji finansowej podatnika (jego aktualnych dochodów i stanu majątkowego); te działania organu mogą (ale nie muszą) uprawdopodobnić nieściągalność zobowiązania (zaległości)”. Podkreślił

równocześnie, że „uznanie administracyjne” nie oznacza dowolności, a decyzje na nim oparte podlegają kontroli instancyjnej i sądowej. Od decyzji wymiarowej, wydanej w pierwszej instancji przez organ podatkowy, przysługuje podatnikowi odwołanie do organu wyższego stopnia, a od jego decyzji – skarga do sądu.

3. Ocena przesłanki „uzasadnionej obawy” niewykonania zobowiązania podatkowego (art. 33 § 2 pkt 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej).

3.1. Skarżąca podnosi wobec art. 33 § 2 pkt 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej trzy rodzaje zarzutów na tle odrębnych wzorców kontroli, wobec czego wymagają one oddzielnego rozpoznania w kolejności wynikającej z miejsca poszczególnych wzorców kontroli w systematyce Konstytucji.

3.2. Na tle art. 45 ust. 1 Konstytucji skarżąca wywodzi, że przesłanka „uzasadnionej obawy” niewykonania zobowiązania podatkowego prowadzi do ograniczenia sądowej kontroli decyzji o zabezpieczeniu do kwestii czysto formalnych, tj. przedstawienia przez organ podatkowy okoliczności uzasadniających zastosowanie zabezpieczenia, bez oceny „jakości” przedstawianych okoliczności.

3.2.1. Art. 45 ust. 1 Konstytucji był wielokrotnie przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego. Ograniczając się do przytoczenia najważniejszych ustaleń w tym zakresie, należy przypomnieć, że na konstytucyjne prawo do sądu składają się cztery elementy:

- prawo dostępu do sądu, tj. uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- prawo do wyroku sądowego, tj. do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd;
- prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (pierwsze trzy zostały sformułowane – w ślad za doktryną – w wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50, ostatni dodano w wyroku z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

W kontekście niniejszej sprawy najważniejsze znaczenie ma drugi z nich. Zarzuty skarżącej nawiązują bowiem w sposób oczywisty (choć nie zostało to *implicite* wysłowione w skardze konstytucyjnej) do kwestii ograniczenia kognicji sądów administracyjnych do badania legalności (zgodności z prawem) decyzji w sprawie zabezpieczeń podatkowych, z pominięciem innych ich cech (np. celowości czy racjonalności). Zagadnienie podziału kompetencji między sądy administracyjne i sądy powszechne było przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w kilkunastu sprawach głównie na tle art. 184 Konstytucji („Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”) i przepisów dotyczących m.in. stosunku pracy, uchwał samorządów zawodowych czy prawa prasowego, a systematyczne podsumowanie dotychczasowego dorobku orzeczniczego w tym zakresie zostało zawarte w wyroku z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78), dotyczącym sądowej kontroli decyzji związków sportowych.

Trybunał Konstytucyjny uznawał m.in., że ustawodawca ma prawo i obowiązek wyboru sądu odpowiedzialnego za rozstrzygnięcie danej sprawy, a podejmując decyzję w tym zakresie powinien kierować się m.in.: rodzajem sprawy, charakterystyką ustrojową danego rodzaju sądu, stosowaną procedurą oraz koniecznością zapewnienia dostępu do sądu w każdej sprawie (por. orzeczenia przytoczone w powołanym wyroku o sygn. P 10/10). Odnośząc te zasady konkretnie do kwestii granic właściwości poszczególnych rodzajów sądów, Trybunał Konstytucyjny podkreślał – z jednej strony – konstytucyjne domniemanie kompetencji sądów administracyjnych w zakresie kontroli administracji (por. np. postanowienie z 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 77/01, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 68), a z drugiej strony – akcentował także brak automatyzmu w tym zakresie i dopuszczalność orzekania przez sądy powszechne (cywilne) w niektórych sprawach z zakresu stosunków prawnych powstających na skutek decyzji administracyjnych (por. np. wyroki z: 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143; 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50 oraz postanowienie z 9 maja 2000 r., sygn. SK 15/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 113).

3.2.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wątpliwości skarżącej co do zgodności przesłanki „uzasadnionej obawy” niewykonania podatkowego z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie zasługują na uwzględnienie z kilku powodów.

Przede wszystkim, poddanie decyzji o zabezpieczeniu podatkowym ocenie sądów administracyjnych mieści się w modelowym rozwiązaniu wynikającym z art. 184 Konstytucji – akty te są wydawane w ramach działania administracji skarbowej, więc ich kontrolowanie przez sądy administracyjne jest rozwiązaniem oczywistym. Postulowane *implicite* przez skarżącą przekazanie tych spraw do sądów powszechnych byłoby znaczącym wyłomem

w rozstrzygnięciach ustrojodawcy co do właściwości poszczególnych rodzajów sądów i (jako wyjątek od zasad wyrażonych wprost w art. 184 Konstytucji) wymagałoby szczegółowego i bardzo przekonującego uzasadnienia. Sama przesłanka „uzasadnionej obawy” niewykonania obowiązku podatkowego jest w tym kontekście elementem neutralnym – nie przemawia ani na rzecz rozpatrywania decyzji zabezpieczających przez sądy powszechne, ani też za zachowaniem *status quo* (kognicji sądów administracyjnych). W tym kontekście należy przypomnieć, że – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – treść konstytucyjnego prawa do sądu nie może być utożsamiana z „prawem do sądu powszechnego”, nie można też na podstawie art. 45 Konstytucji formułować „prawa podmiotowego do rozpoznania sprawy określonego rodzaju” przez danego rodzaju sąd, ponieważ ustawodawca dysponuje w tym zakresie pewną swobodą (por. orzeczenia cytowane w powołanym wyroku o sygn. P 10/10).

Poza tym przedstawiona przez skarżącą interpretacja zaskarżonego przepisu nie znajduje potwierdzenia w orzecznictwie sądowym oraz praktyce organów skarbowych (por. omówione stanowisko Ministra Finansów), co jest istotne o tyle, że Trybunał Konstytucyjny bada zakwestionowane regulacje w znaczeniu nadanym im w procesie stosowania prawa, o ile przyjęta interpretacja jest „stała, utrwalona i powszechna” (por. np. postanowienie z 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95). Po analizie kilkudziesięciu orzeczeń sądów administracyjnych należy bowiem stwierdzić, że zakres kontroli sądowej decyzji o zabezpieczeniu obejmuje co najmniej dwa elementy:

- zasadność wydania decyzji (istnienie przesłanek uzasadniających dokonanie zabezpieczenia, tj. okoliczności powodujących „uzasadnioną obawę” niewykonania zobowiązania podatkowego) i

- zakres dowodów, jakimi posłużył się organ, ustanawiając zabezpieczenie,

przy czym w orzecznictwie często ten pierwszy element jest wskazywany jako podstawowy (por. np. jedno z pierwszych orzeczeń w tym zakresie – wyrok NSA z 10 października 1990 r., sygn. akt SA/Ka 511/90). Punktem odniesienia oceny decyzji o zabezpieczeniu na wskazanych płaszczyznach jest jej uzasadnienie, które musi „zawierać co najmniej podstawowe dane o aktualnej sytuacji majątkowej (w ramach której wskazać należy chociaż źródła i wysokość średnich miesięcznych dochodów i obciążeń podatnika) i życiowej podatnika (w kontekście przede wszystkim środków koniecznych na zapewnienie bytu osobom pozostającym na utrzymaniu strony). Zasadne jest również zobrazowanie sytuacji majątkowej podatnika i jego rzetelności w wywiązywaniu się z obowiązków fiskalnych w oparciu o deklaracje i zeznania podatkowe posiadane przez organ podatkowy. Dopiero zestawienie wspomnianych danych przybliżających kondycję ekonomiczną podatnika, jego zasoby oraz możliwości płatnicze z kwotą przewidywanego zobowiązania podatkowego może zostać uznane za wykazanie uzasadnionej obawy niewykonania (dobrowolnego lub przymusowego) tego zobowiązania” (wyrok WSA w Gliwicach z 6 lipca 2011 r., sygn. akt I SA/GI 297/11; teza powtórzona następnie w czterech wyrokach tego sądu z 1 sierpnia 2012 r. o sygn. akt: III SA/GI 464/12, III SA/GI 465/12, III SA/GI 467/12 i III SA/GI 468/12). „Dokonując ustaleń w tym zakresie organy podatkowe powinny w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy, uwzględnić wszystkie okoliczności przedstawione przez strony, a w razie wątpliwości dokonać własnych ustaleń” (wyroki WSA w Łodzi z 12 czerwca 2008 r. o sygn. akt: I SA/Łd 1383/07, I SA/Łd 1384/07 i I SA/Łd 1385/07).

Nie znajdując podstaw do obalenia domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu, Trybunał Konstytucyjny dostrzega jednak trudności, jakie wiążą się z sądową kontrolą decyzji o zabezpieczeniu. Wynikają one z samej istoty zabezpieczenia, które jest stosowane jeszcze w toku kontroli podatkowej, zanim istnienie i wysokość ewentualnego zobowiązania podatkowego zostaną ustalone. Jak trafnie zauważają sądy administracyjne, „uzasadniona obawa [niewykonania zobowiązania podatkowego] musi istnieć już w chwili rozstrzygnięcia w przedmiocie zabezpieczenia, jednak obawa ta odnoszona jest zarazem do zdarzenia, które jeszcze na nastąpiło (a nawet nie wiadomo czy w ogóle wystąpi)” (wyrok WSA w Lublinie z 11 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Lu 743/10). Z tego względu podczas ustalania zasadności zastosowania zabezpieczenia nie można stosować „tradycyjnie pojmowanych dowodów”, bo przedmiotem rozważań jest pewien stan hipotetyczny z przyszłości, a więc ocenie (i argumentacji) podlegać może tylko możliwość ziszczenia się tego stanu (por. wyroki NSA z 19 listopada 2009 r., sygn. akt I FSK 1383/08 i 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt I FSK 2070/11).

3.3. Na tle art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji skarżąca twierdzi, że przesłanka „uzasadnionej obawy” niewykonania zobowiązania podatkowego powoduje niepewność podatników co do zakresu czasowego ich praw i obowiązków, ponieważ jest ona sformułowana w sposób bardzo ogólny i pozostawia organom administracji zbyt duży „luz decyzyjny”.

3.3.1. Wskazana jako wzorzec kontroli dla powyższych zarzutów zasada dostatecznej określoności prawa (stanowiąca jedno z podstawowych kryteriów poprawności legislacyjnej przepisów) jest funkcjonalnie związana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Nakazuje ona,

by przepisy były formułowane w sposób precyzyjny i komunikatywny oraz poprawny pod względem językowym (por. np. wyrok z 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8 i omówione tam orzeczenia).

Trybunał Konstytucyjny przyznawał, że występowanie w aktach prawnych pojęć niedookreślonych jest powszechne i często nieuniknione. Posługiwanie się przez ustawodawcę pojęciami ogólnymi jest nieodzowne zwłaszcza wtedy, gdy „stosowanie określonej instytucji prawnej oparte jest na kryteriach ocennych. Brak definicji takich pojęć spowodowany jest zazwyczaj tym, że dla dokonania konkretnych ocen brane jest pod uwagę wiele okoliczności, które różnić się będą w zależności od sprawy, a ujęcie ich w sposób ogólny i wyczerpujący w jednym katalogu byłoby niemożliwe, czy wręcz – wszelkie próby w tym zakresie prowadziłyby do nadmiernej kazuistyki przepisów prawa, co w istocie zaprzeczałoby ich abstrakcyjnemu charakterowi” (wyrok z 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; teza powtórzona w wyroku z 12 maja 2008 r., sygn. SK 43/05, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 57).

Tego typu pojęcia mają istotne zalety dla systemu prawa. „Nieostrość czy niedookreśloność pojęć prawnych sprzyja uelastycznieniu porządku prawnego i uczynieniu go wrażliwym na zachodzące w rzeczywistości stany faktyczne, a przez to przyczyniać się może do pełniejszego wyrażenia w trakcie stosowania prawa wartości, które wynikają z zasady państwa prawnego. Można nawet sformułować tezę, iż nadmierna kazuistyka w konkretnych sytuacjach prowadzić może do deformacji idei państwa prawnego” (postanowienie z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; podobnie wyroki z: 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09; 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71; 14 lutego 2012 r., sygn. P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15 i oraz postanowienie z 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17).

Przy ocenie konstytucyjności należy brać pod uwagę, że nie można „*en masse* kwestionować na podstawie art. 2 Konstytucji, jako braku zgodności z zasadami rzetelnej legislacji, faktu posługiwania się zwrotami nieostrymi. Niedostateczna precyzja i brak określoności przepisu może tylko wtedy być podstawą zarzutu braku zgodności z art. 2 Konstytucji, gdy dany zwrot nie daje możliwości – przy użyciu ogólnie aprobowanych technik wykładni, możliwości ustalenia jego znaczenia” (wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29). Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności powinno być zatem traktowane jako „środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające” (wyrok z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90, teza powtórzona w kilkunastu późniejszych orzeczeniach).

„Nie sposób przy tym *in abstracto* wyznaczyć granicę pomiędzy zwykłą i kwalifikowaną niejasnością stanu prawnego, tym bardziej, że w zależności od gałęzi prawa i regulowanej materii przebiega ona w nieco inny sposób. Ogólnie ujmując, wątpliwości interpretacyjne mogą być tolerowane w większym stopniu w prawie prywatnym (prawo cywilne, prawo rodzinne, prawo handlowe), a w mniejszym stopniu w prawie publicznym, przy czym w tym ostatnim wypadku rozróżnić należy między prawem administracyjnym, prawem podatkowym i prawem karnym, gdyż poziom wymaganej jednoznaczności i precyzji ulega podwyższeniu w każdej z kolejno wymienionych dziedzin prawa. Okoliczność ta jest konsekwencją odmiennego zakresu swobody interpretacyjnej w poszczególnych gałęziach prawa, wynikającego m.in. z różnego stopnia dopuszczalności posługiwania się w ich ramach funkcjonalnymi regułami wykładni w celu rozstrzygnięcia rozważanych wątpliwości” (powołany wyrok o sygn. P 33/09).

Powyższe zasady Trybunał Konstytucyjny kilka razy operacjonalizował także na tle przepisów podatkowych, podkreślając, że w tej sferze zachowanie zasady poprawnej legislacji i dostatecznej określoności prawa jest szczególnie istotne, ponieważ „respektowanie tych wymogów przez ustawodawcę «równoważy» niejako daleko idącą swobodę ustawodawcy w sferze prawa podatkowego” (postanowienie z 25 listopada 2009 r., sygn. SK 30/07, por. podobnie: wyroki z: 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81 i 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02 oraz powołane w nich dalsze orzeczenia). „Nakładanie danin (podatków) jest więc na gruncie Konstytucji uprawnione i nie może być traktowane jako pozbawianie własności, a ustawodawca ma w tym względzie dalece posuniętą swobodę. Jednakże swoboda ustawodawcy nie może być absolutna i nie może przekształcić się w dowolność. Swoboda ustawodawcy w zakresie kształtowania treści ustaw podatkowych ograniczona jest obowiązkiem przestrzegania reguł dotyczących wymogów drogi ustawodawczej, procedury uchwalania ustaw podatkowych oraz wymogu szczególnej dbałości legislacyjnej przy stanowieniu przepisów prawnych, aby umożliwiały one konstruowanie precyzyjnych norm podatkowych. Swoboda ta jest oczywiście ograniczona również «nakazem respektowania *vacatio legis* i zakazem nadawania mocy wstecznej oraz dokonywania zmian w ciągu roku podatkowego»” (wyrok z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127, zob. również: W. Sokolewicz, uwagi do art. 217, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki,

Warszawa 2005, t. IV, s. 26 i n. oraz wyrok z 10 marca 2009 r., sygn. P 80/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 26). Naruszenie konstytucyjnych wymogów legislacji, wynikających z art. 2 Konstytucji, oznacza „niekonstytucyjną ingerencję w sferę własności podatnika i odbiera władzy państwowej konstytucyjną legitymację do pozbawiania własności, wynikającą z władztwa daninowego, określoną w art. 84 i art. 217 Konstytucji” (powołane już postanowienie o sygn. SK 30/07).

3.3.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, także zarzut naruszenia przez przesłankę „uzasadnionej obawy” niewykonania zobowiązania podatkowego zasady określoności prawa nie zasługuje na aprobatę, pomimo że jest podzielany przez niektórych przedstawicieli doktryny (por. np. H. Dzwonkowski, uwagi do art. 33, [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. H. Dzwonkowski, Warszawa 2013, s. 311).

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, konieczność zagwarantowania zapłaty prawdopodobnych należności podatkowych (co do których toczy się kontrola podatkowa) jest typową sytuacją, w której nie jest możliwe zastosowanie „definicji przez wyliczenie”, tj. sformułowanie zamkniętego katalogu okoliczności składających się na „uzasadnioną obawę” niewykonania zobowiązania podatkowego. Postępowanie zabezpieczające jest bowiem prowadzone w związku z bardzo różnymi pod względem konstrukcji i funkcji podatkami (np. VAT, podatkiem od spadków i darowizn, podatkiem dochodowym od osób fizycznych, podatkiem akcyzowym, podatkiem od czynności cywilnoprawnych) w stosunku do podmiotów o różnym statusie (np. osoby prawne, osoby fizyczne), których sytuacja finansowa jest kształtowana przez najczęściej niepowtarzalne konfiguracje rozmaitych czynników nie tylko ekonomicznych, ale i osobistych (np. kurs akcji, stopę zwrotu inwestycji, liczbę osób na utrzymaniu, podwyżki wynagrodzeń, utratę lub rozpoczęcie pracy, zaciągnięte kredyty bankowe, wcześniejsze zobowiązania publicznoprawne, posiadany majątek). W rezultacie powody ustanowienia (lub odmowy ustanowienia) zabezpieczenia należności podatkowych są z reguły dosyć złożone i trudno jest je uogólnić. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych (podobnie, jak omówionej w stanowisku Ministra Finansów praktyki organów administracji) przesłankami pozytywnymi uzasadniającymi zastosowanie tej instytucji są na przykład:

- znaczna wysokość zaległości podatkowych wraz z odsetkami w porównaniu z dochodami podmiotu, gdy strona nie podejmuje starań w kierunku uregulowania zobowiązań (por. np. wyrok WSA w Gliwicach z 2 sierpnia 2010 r., sygn. akt I SA/GI 432/09);
- relatywnie niskie dochody podatnika w stosunku do przyszłego zobowiązania (por. np. wyrok WSA w Szczecinie z 9 czerwca 2009 r., sygn. akt I SA/Sz 726/08);
- pozbywanie się przez podatnika znacznej części środków trwałych, gdy podatnik spłaca kredyt bankowy i część bieżących zobowiązań reguluje z opóźnieniem (por. np. wyrok WSA we Wrocławiu z 20 marca 2007 r., sygn. akt I SA/Wr 1605/06);
- ustalone nierzetelne prowadzenie ksiąg handlowych, zwłaszcza zaniżanie dochodów będących przedmiotem opodatkowania (por. np. wyroki: WSA w Białymstoku z 18 stycznia 2006 r., sygn. akt I SA/Bk 367/05 i WSA w Rzeszowie z 15 czerwca 2010 r., sygn. akt I SA/Rz 248/10);
- ujawnienie w postępowaniu kontrolnym okoliczności, że podatnik dokonywał obniżenia podatku należnego na podstawie fikcyjnych faktur (por. np. wyroki: WSA w Rzeszowie z 15 czerwca 2010 r., sygn. akt I SA/Rz 248/10; WSA w Gdańsku z 19 czerwca 2008 r., sygn. akt I SA/Gd 22/08; WSA w Warszawie z 12 października 2004 r., sygn. akt III SA 2408/03, Lex nr 260869, wyrok niepublikowany w CBOSA; teza powtórzona w ponad dwudziestu innych orzeczeniach).

O konieczności zastosowania zabezpieczenia nie mogą natomiast samodzielnie przesądzać:

- przewidywana wysokość zobowiązania (por. np. wyroki: WSA w Gliwicach z 6 lipca 2011 r., sygn. akt I SA/GI 297/11 i 8 czerwca 2009 r., sygn. akt III SA/GI 1499/08; WSA w Warszawie z: 7 sierpnia 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 418/09; 5 października 2009 r., sygn. akt III Sa/Wa 906/09; 26 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wa 609/10; 25 stycznia 2012 r., sygn. akt III SA/Wa 1369/11; 11 czerwca 2012 r., sygn. akt III SA/Wa 2531/11; WSA w Bydgoszczy z 9 listopada 2010 r., sygn. akt I SA/Bd 617/10; WSA w Olsztynie z 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt I SA/OI 196/11);
- upływ terminu zapłaty zobowiązania, zwłaszcza gdy jego istnienie i wysokość są przedmiotem toczącego się postępowania podatkowego lub kontroli podatkowej (por. np. wyroki: WSA w Kielcach z 20 listopada 2008 r., sygn. akt I SA/Ke 171/08; WSA w Poznaniu z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt I SA/Po 1204/08 i I SA/Po 1205/08);
- zmniejszanie się dochodów podatnika (nawet ich drastyczny spadek), ponieważ nie jest to równoznaczne ze „zmniejszeniem” jego majątku (może bowiem oznaczać tylko spowolnienie dynamiki poprawy sytuacji majątkowej podatnika albo zachowanie *status quo*, a poza tym podatnik może ograniczyć wydatki pokrywane z bieżących dochodów i – mimo zmniejszenia wpływów do budżetu – nie naruszać zgromadzonych środków majątkowych; por. np. wyroki: WSA w Bydgoszczy z 20 maja 2008 r., sygn. akt I SA/Bd 122/08; WSA w Gliwicach z 8 czerwca 2009 r., sygn. akt III SA/GI 1499/08);

– „normalne przejawy” działalności podatnika, np. sporadyczna sprzedaż maszyny, urządzenia lub innych środków trwałych, dokonywana na zasadach rynkowych, z dostatecznym namysłem (bez pośpiechu) i za realne ceny (por. np. wyroki: WSA w Łodzi z 2 kwietnia 2008 r., sygn. akt I SA/Łd 243/08; WSA w Gliwicach z 8 czerwca 2009 r., sygn. akt III SA/GI 1499/08; WSA w Łodzi z 26 stycznia 2010 r., sygn. akt I SA/Łd 1015/09; WSA w Gdańsku z 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I SA/Gd 323/11);

– niepotwierdzone, powstałe w toku postępowania wątpliwości co do rzetelności rozliczeń podatnika (por. np. wyroki WSA we Wrocławiu z 11 marca 2011 r., sygn. akt I SA/Wr 7/11 i I SA/Wr 8/11);

– bezpodstawne żądanie zwrotu nadpłaty podatkowej, niski kapitał założycielski spółki, uchylanie się od odbioru korespondencji (por. np. wyroki WSA we Wrocławiu z 21 marca 2006 r., sygn. akt I SA/Wr 222/05 i I SA/Wr 223/05).

Powyższe reprezentatywne przykłady potwierdzają, że wyczerpujące ustalenie listy przyczyn uzasadniających zastosowanie zabezpieczenia jest praktycznie i legislacyjnie niemożliwe (świadczy o tym także zakres art. 33 § 1 po nowelizacji ordynacji podatkowej z 2005 r., która ograniczyła się do wskazania przykładowych okoliczności przemawiających za koniecznością zabezpieczenia: trwałego zalegania z należnościami publicznoprawnymi lub zbywania majątku, które może utrudnić lub udaremnić egzekucję). W połączeniu z nadaniem im bezwzględnie wiążącego charakteru mogłoby ono prowadzić do zwiększenia rygoryzmu stosowania tej instytucji – zakładając, że priorytetem jest maksymalne zwiększenie ściągłości podatków, musiałoby to bowiem prowadzić do wprowadzenia obowiązku stosowania zabezpieczenia także w sytuacjach „granicznych”, w których obecnie organy administracji muszą odstąpić od zastosowania zabezpieczenia, jeżeli nie są w stanie szczegółowo wykazać, że istnieje „uzasadniona obawa” niewykonania zobowiązania podatkowego.

Za oddaleniem zastrzeżeń skarżącej w analizowanym zakresie przemawiają także dalsze okoliczności bardziej szczegółowe, takie jak – wspomniane już – wysokie wymogi formalne stawiane uzasadnieniom decyzji zabezpieczających oraz sądownoadministracyjna kontrola tych decyzji (ich znaczenie dobrze ilustruje przytoczony wyżej fragment uzasadnienia wyroku WSA w Łodzi z 12 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Łd 1341/08), a także *ratio legis* zaskarżonych rozwiązań (por. rozważania dotyczące zgodności zaskarżonego przepisu z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Istotnym argumentem przeciwno uwzględnieniu zastrzeżeń skargi konstytucyjnej jest także specyfika wskazanego w tym kontekście wzorca kontroli. Naruszenie zasady dostatecznej określoności przepisów prawnych (czy szerzej – zasady poprawnej legislacji) może być podstawą uznania niekonstytucyjności przepisów wyłącznie w sytuacjach kwalifikowanych, zwłaszcza w sprawach rozpatrywanych w wyniku skargi konstytucyjnej i gdy ma to być jedyną przyczyną wyeliminowania przepisu z systemu prawnego (por. omówione wyżej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego).

3.4. W opinii skarżącej, sformułowana w art. 33 § 2 pkt 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej przesłanka „uzasadnionej obawy” niewykonania zobowiązania podatkowego umożliwia organom skarbowym dokonanie ingerencji w prawo własności podatnika, polegającej m.in. na czasowym ograniczeniu możliwości dysponowania zajęтым składnikiem majątkowym oraz zmniejszeniu zdolności operacyjnej i kredytowej, dla potrzeb niezgodnych z celem regulacji (tj. w zamiarze ograniczenia zakresu ochrony wynikającego z przedawnienia i nieograniczonego przedłużania postępowania podatkowego). Powołanym przez nią w tym kontekście wzorcem kontroli był art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.4.1. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ochrona praw majątkowych nie oznacza zupełnej niemożliwości ingerencji państwa w ich treść, ich absolutnej nienaruszalności (por. wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Ingerencja taka może być uznana za dopuszczalną, a nawet – celową. Konieczne jest jednakże zachowanie ram konstytucyjnych, wyznaczających granice dopuszczalnych ograniczeń ochrony prawa majątkowego (por. wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3).

W wypadku prawa własności ramy te są tworzone przez art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym pierwszym przepisem, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Wymienione kryteria nie są jednak kompletne – ograniczają się wyłącznie do wskazania wymaganej formy regulacji oraz określenia maksymalnej granicy ingerencji, a nie formułują np. katalogu treści wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Wobec tego należy je odczytywać łącznie z przesłankami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; teza podtrzymana w kontekście oceny regulacji podatkowych w wyroku o sygn. SK 23/01). Przepis ten taksatywnie wymienia kryteria dopuszczalności ograniczeń korzystania ze wszystkich konstytucyjnych wolności i praw jednostki (*lege non distiguenta* – także prawa własności). Należą do nich:

- ustawowa forma ograniczeń,
- istnienie konieczności ograniczeń (brak innych środków skutecznie służących temu celowi),
- funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości wskazanych enumeratywnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób),
- zakaz naruszania istoty danej wolności lub prawa.

Powyższe przesłanki były stosunkowo rzadko badane przez Trybunał Konstytucyjny w kontekście przepisów z zakresu prawa podatkowego, co wynikało przede wszystkim z wątpliwości co do możliwości stosowania w tej sferze art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano, że „każdy podatek jest ze swej natury pewną ingerencją państwa w sferę praw majątkowych” (wyrok z 16 października 2007 r., sygn. SK 63/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 105). Płacenie należności publicznoprawnych może prowadzić do umniejszenia substancji majątku, a w wypadku przymusowej egzekucji – nawet do utraty własności i innych praw majątkowych (por. powołane wyroki o sygn. K 6/02, SK 70/06, K 16/07 oraz wyroki z: 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257 i 5 listopada 2008 r., sygn. SK 79/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153). W przeciwieństwie do innych uszczupień majątkowych, podatki mają jednak „własną, odrębną podstawę konstytucyjną, wyraźnie upoważniającą ustawodawcę do stanowienia ograniczeń praw majątkowych” w postaci art. 84 Konstytucji (por. np. cytowany wyrok o sygn. SK 31/04). Wobec tego dopuszczalność stanowienia obowiązków podatkowych „nie może być rozpatrywana w kategoriach ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji), lecz [powinna być ujmowana] w kategoriach relacji między obowiązkami konstytucyjnymi z jednej strony i ochroną konstytucyjnych wolności i praw z drugiej strony” (por. wyrok o sygn. K 6/02, a także wyroki o sygn.: K 16/07, SK 16/00, SK 22/06, SK 70/06, SK 79/06 oraz wyroki z: 25 października 2004 r., sygn. SK 33/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 94 i 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 50). Innymi słowy, „ciężary publiczne w postaci prawidłowo stanowionych podatków nie mogą być uznane za niekonstytucyjną ingerencję w sferę własności i innych praw majątkowych” (wyrok o sygn. SK 22/06; por. również wyroki o sygn.: SK 70/06, SK 2/10 i K 41/02). Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „ustawodawca ma w dziedzinie podatków daleko posuniętą swobodę wyboru między różnymi konstrukcjami podatkowymi, opartą o kryteria i cele polityczne i gospodarcze. Polityka podatkowa jest bowiem środkiem realizacji tych określonych celów. Za realizację tej polityki oraz wybór właściwych metod i celów parlament ponosi odpowiedzialność przed społeczeństwem (wyborcami)” (cytowane postanowienie o sygn. SK 30/07; podobnie zagadnienie to było ujęte w większości z cytowanych wyżej orzeczeń).

Równocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że w niektórych wypadkach ocena rozwiązań podatkowych przez pryzmat prawa własności i zasady proporcjonalności jest konieczna i uzasadniona. W szczególności jest to niezbędne w sytuacji przekroczenia przez ustawodawcę granic przysługującej mu swobody regulacyjnej, w sposób naruszający istotę prawa własności – Konstytucja zakazuje bowiem kształtowania obowiązków podatkowych w taki sposób, żeby stały się one instrumentem konfiskaty mienia (teza powtarzana co najmniej od 1997 r. w kilkunastu orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, ostatnio np. w powołanych wyrokach o sygn. SK 23/07, SK 49/07 i SK 22/06). Analizując kwestie właściwych w tego typu sprawach wzorców kontroli, Trybunał Konstytucyjny podkreślał na tle spraw podatkowych, że „odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. (...) Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw (w tym prawa własności) wskazuje, że w przypadku prawa własności, to właśnie art. 31 ust. 3 powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa” (powoływany wyrok o sygn. SK 23/01; analogiczna teza pojawiała się także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na tle innych przepisów niż podatkowe).

3.4.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kontrola zgodności zaskarżonej przesłanki zastosowania zabezpieczenia podatkowego z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji powinna uwzględniać to, że badane rozwiązanie nie dotyczy wprost wywiązania się z powszechnego obowiązku podatkowego w rozumieniu art. 84 Konstytucji, lecz jego celem jest jedynie zapewnienie wypłacalności domniemanego podatnika w przyszłości (pod warunkiem, że świadczenie będące przedmiotem kontroli podatkowej okaże się należne). Okoliczność ta przemawia za uznaniem dopuszczalności kontroli zaskarżonej regulacji z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, podobnie jak przyjmował to Trybunał Konstytucyjny w innych orzeczeniach nie dotyczących obowiązku płacenia podatku *sensu stricto* (a np. uciążliwego wypełniania deklaracji podatkowych, nadpłaty podatkowej czy odsetek za zwłokę – por. powołane już wyroki o sygn.: K 41/02, SK 21/08 i SK 2/10).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ocena zgodności przesłanki „uzasadnionej obawy” niewykonania zobowiązania podatkowego ze wskazanymi wzorcami kontroli sprowadza się do zbadania proporcjonalności tego rozwiązania. Pozostałe elementy testu dopuszczalności ograniczeń prawa własności wynikające z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie budzą kontrowersji – jest oczywiste, że kwestionowana instytucja została uregulowana w formie ustawowej i nie narusza istoty prawa własności (prowadzi bowiem tylko do jego czasowego ograniczenia, a nie do odjęcia – to bowiem jest możliwe dopiero po zakończeniu kontroli podatkowej i wydaniu odpowiedniej decyzji).

Oceniając art. 33 § 2 pkt 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej w tej perspektywie należy mieć na względzie specyfikę analizowanej instytucji. Zabezpieczenia wydawane w toku kontroli podatkowej – w przeciwieństwie do zabezpieczeń wydawanych np. w postępowaniu egzekucyjnym – służą zagwarantowaniu wykonania potencjalnego zobowiązania podatkowego, którego istnienie i wysokość są przedmiotem sporu między organami skarbowymi i podatnikiem. Choć docelowo mają one zapewnić spełnienie przez podatnika obowiązku płynącego z art. 84 Konstytucji, to jednak są stosowane na etapie, kiedy byt i zakres tego obowiązku są jedynie prawdopodobne, a nie – pewne i ostateczne. Z tego powodu zbadanie, czy zastosowanie tego rozwiązania jest konieczne i proporcjonalne, powinno być dokonywane ze szczególną dokładnością – czym innym jest bowiem ingerencja w prawo majątkowe na podstawie prawomocnej decyzji wymiarowej (w tym wypadku ograniczenie praw podatnika jest bowiem konstytucyjnie uzasadnione i – o ile nie prowadzi do konfiskaty mienia – nie może być traktowane jako nieproporcjonalne naruszenie praw podatnika – por. cytowane wyżej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego), a czym innym – ustanowienie zabezpieczenia należności podatkowej, co do której toczy się dopiero kontrola podatkowa.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zakwestionowana przesłanka zastosowania zabezpieczenia, tj. „uzasadniona obawa” niewykonania zobowiązania podatkowego, pozwala organom skarbowym (pod kontrolą sądów administracyjnych) na odpowiednie ustalanie relacji między konkurującymi wartościami – prawem własności podatnika i obowiązkiem płacenia przez niego podatków. Zgodnie z powołanym wyżej orzecznictwem administracyjnym, organy skarbowe mają obowiązek nie tylko wykazać (z powołaniem na konkretne elementy sytuacji podatnika, zwłaszcza jego kondycji majątkowej), że istnieje prawdopodobieństwo jego niewypłacalności, lecz także powinny ujawnić w uzasadnieniu decyzji zabezpieczającej powody zastosowania zabezpieczenia. Zaskarżony przepis gwarantuje więc (przynajmniej teoretycznie), że instytucja ta będzie stosowana w sposób rozważny i racjonalny. W taki też sposób jest on odczytywany przez sądy administracyjne, które podkreślają, że podejmując decyzję o wyborze zabezpieczenia, organ ma obowiązek wyważyć skuteczność zabezpieczenia i jego uciążliwość dla podatnika (por. np. wyrok NSA z 24 marca 2009 r., sygn. akt II FSK 1875/07, przesłanka ta była badana np. w wyrokach: WSA w Warszawie z 4 marca 2011 r., sygn. akt: III SA/Wa 2005/10 i III SA/Wa 2006/10 oraz WSA w Olsztynie z 17 stycznia 2013 r., sygn. akt I SA/Ol 688/12). Trybunał Konstytucyjny nie podziela jednak przedstawionego w sprawie poglądu Ministra Finansów, że ta forma zabezpieczenia jest równocześnie najkorzystniejsza dla podmiotów kontrolowanych – ogranicza ona bowiem możliwość korzystania z nieruchomości, np. jako zabezpieczenia dla kredytów hipotecznych czy źródła dodatkowych dochodów z tytułu czynszu najmu lub dzierżawy.

3.5. Reasumując, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 33 § 2 pkt 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. do 31 sierpnia 2005 r., w zakresie, w jakim uzależnia zabezpieczenie należności podatkowej w toku kontroli podatkowej od przesłanki „uzasadnionej obawy” niewykonania zobowiązania podatkowego, jest zgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Na zakończenie tej części rozważań, należy odnieść się jeszcze do argumentów skarżącej, że organy podatkowe nadużywają prawa do zabezpieczenia hipotecznego i traktują je w sposób instrumentalny, tak aby uniknąć przedawnienia zabezpieczanych zobowiązań w wyniku przewlekłości działań administracji podatkowej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, argumenty te wynikają ze zdarzających się w praktyce nieprawidłowości, których przyczyną nie jest treść zaskarżonego przepisu, lecz incydentalne, wadliwe działanie organów państwa. W tym kontekście należy przypomnieć, że przedmiotem orzekania w niniejszej sprawie jest jedynie zawartość normatywna art. 33 § 2 pkt 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej, a nie jednostkowa praktyka stosowania tej regulacji. Nie można wykluczyć, że może ona w pewnych sytuacjach być interpretowana w sposób niezgodny z zasadami, normami i wartościami konstytucyjnymi, a w rezultacie stanowić podstawę orzeczeń niesprawiedliwych i niezgodnych z ustawą zasadniczą. „Jednak ocena konstytucyjności prawa nie polega na wykazaniu, że takie sytuacje mogą wystąpić, ale że ich przyczyną jest sama treść określonych przepisów. (...) Niekonstytucyjność norm prawnych nie polega bowiem na tym, że mogą zdarzyć się sytuacje, gdy ich stosowanie doprowadzi do naruszenia Konstytucji, lecz polega na tym, że możliwość tych naruszeń jest niejako wpisana w treść danej normy i powoduje

w konsekwencji jej niezgodność z Konstytucją” (wyrok z 11 kwietnia 2006 r., sygn. SK 57/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 43). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w niniejszej sprawie taka sytuacja nie wystąpiła.

4. Ocena braku przedawnienia należności podatkowych zabezpieczonych hipoteką (art. 70 § 6 ordynacji podatkowej).

4.1. Skarżąca twierdzi, że art. 70 § 6 ordynacji podatkowej prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania poziomu ochrony praw majątkowych podatników w zależności od ich stanu majątkowego (posiadania przedmiotów mogących być zabezpieczeniem hipotecznym) i decyzji organów podatkowych o zastosowaniu w konkretnej sytuacji środka zabezpieczającego wyłączającego przedawnienie (hipoteka, a obecnie także zastaw skarbowy).

4.2. Wzorcem kontroli powyższych zarzutów jest art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji, „własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Przepis ten zawiera konstytucyjną „wytyczną” dla ustawodawcy, obowiązującą podczas regulowania zasad ochrony wskazanych w nim praw: nakazuje bowiem, aby była ona „równa dla wszystkich”, nie rzutuje natomiast „na samą treść chronionych praw, której określenie należy każdorazowo do kompetencji ustawodawcy” (wyrok z 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117; por. także wyrok z 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12, OTK ZU nr 107/9/A/2012, poz. 107).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, obowiązki ustawodawcy, wynikające z art. 64 ust. 2 Konstytucji, mają dwojaki charakter. W wymiarze pozytywnym, powinien on ustanowić przepisy i procedury udzielające równej ochrony prawnej prawom majątkowym, a w wymiarze negatywnym – jest on zobligowany powstrzymać się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać (por. wyrok z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40).

Rekonstrukcja treści tego wzorca na potrzeby niniejszej sprawy powinna uwzględniać ustalenia Trybunału Konstytucyjnego zawarte w poprzednich sprawach dotyczących zobowiązań podatkowych.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zasada równości i zasada sprawiedliwości wyznaczają granice władztwa podatkowego państwa (por. np. cytowany już wyrok o sygn. SK 31/04 i powołane tam dalsze orzeczenia). Wynikające z art. 64 ust. 2 Konstytucji prawo do równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych „ma charakter konstytucyjnego prawa podmiotowego. Jednak w zakresie (...) prawa daninowego nie tylko ustawodawca korzysta, po spełnieniu warunków formalnych, z większej swobody regulacyjnej, ale przede wszystkim Konstytucja nakłada na każdego obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie (art. 84 Konstytucji). Tym samym Konstytucja w znaczącej mierze ogranicza możliwość pełnej ochrony praw majątkowych, o których mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, w odniesieniu do prawa daninowego, a więc obowiązku ponoszenia przez każdego ustawowo określonych ciężarów i świadczeń publicznych” (postanowienie z 18 listopada 2008 r., sygn. SK 23/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 166; por. także cytowane postanowienie o sygn. SK 30/07 i wyrok o sygn. SK 22/06). W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „Regulowanie zobowiązań podatkowych jest w demokratycznym państwie prawa konstytucyjnym obowiązkiem każdego obywatela. Co więcej, w kontekście wynikającej z prawa podatkowego zasady powszechności podatków, do ponoszenia wynikających z nich obciążeń obowiązani są na równi wszyscy charakteryzujący się daną cechą relewantną. Obywatele uchylający się od ponoszenia ciężarów publicznych – naruszają zasadę dobra wspólnego – ponieważ czynią to na koszt pozostałych podatników. Taki stan rzeczy w ramach demokratycznego państwa prawnego nie może mieć miejsca” (powołany wyrok o sygn. SK 23/01). Zgodnie z przyjętą przez Trybunał Konstytucyjny linią orzecniczą „ocena zasadności i celowości przyjmowanego modelu dotyczącego obowiązków podatkowych pozostaje zasadniczo poza zakresem kompetencji Trybunału. Tylko niebudzące wątpliwości przekroczenie przez ustawodawcę granic swobody, jeśli chodzi o zróżnicowanie sytuacji podatników, może być przedmiotem kontroli konstytucyjnej” (powołane postanowienie o sygn. SK 23/06, por. także wskazane tam wcześniejsze orzeczenia).

Kwestia zachowania zasady równej ochrony praw podatników w kontekście przedawnienia zobowiązań podatkowych pojawiła się w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z:

– 19 czerwca 2012 r., sygn. P 41/10 (OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 65), dotyczącym możliwości „odżycia” przedawnionego zobowiązania podatkowego powstałego z tytułu zawarcia umowy pożyczki oraz

– 17 lipca 2012 r., sygn. P 30/11 (OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 81), dotyczącym zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku ze wszczęciem postępowania w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie skarbowe.

Adekwatnym wzorcem kontroli w tych sprawach był jednak art. 32 ust. 1 Konstytucji (a nie – art. 64 ust. 2), Trybunał Konstytucyjny nie dokonał w nich także szczegółowej analizy instytucji przedawnienia podatkowego

w kontekście zasady równości. W sprawie o sygn. P 41/10 sąd pytający domagał się bowiem porównania sytuacji płatników różnych podatków, którzy należą do odrębnych kategorii i nie muszą być traktowani w jednakowy sposób, co spowodowało uznanie nieadekwatności art. 32 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli. Natomiast w sprawie o sygn. P 30/11 nie doszło do orzekania merytorycznego w omawianym zakresie, ponieważ domniemanie konstytucyjności badanych przepisów zostało obalone z innych przyczyn, a postępowanie co do zgodności zaskarżonej regulacji z art. 32 ust. 1 Konstytucji zostało umorzone ze względu na zbędność wydania wyroku.

4.3. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ocena zarzutów skarżącej musi zostać poprzedzona krótką analizą instytucji przedawnienia w prawie podatkowym oraz podsumowaniem dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie.

4.3.1. Zgodnie z art. 70 § 1 ordynacji podatkowej, zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku. Przedawnienie zobowiązania podatkowego oznacza, że po upływie określonego czasu zobowiązanie podatkowe, chociaż niezapłacone, wygasa – zgodnie z art. 59 § 1 pkt 9 ordynacji podatkowej – z mocy prawa łącznie z odsetkami za zwłokę, bez potrzeby wydawania odrębnych decyzji. Organ podatkowy po upływie terminu przedawnienia nie może skutecznie żądać zapłaty należności (nawet jeżeli zdążył wcześniej wydać i doręczyć decyzję wymiarową), zaś dobrowolna zapłata podatku po tym terminie skutkuje powstaniem nadpłaty podlegającej zwrotowi. Mechanizm przedawnienia uregulowany w art. 70 ordynacji podatkowej odnosi się do zobowiązań podatkowych, a zatem do sytuacji, w której wysokość i termin płatności podatku są podatnikowi znane. Powinność świadczenia jest zatem skonkretyzowana i zaktualizowana. Przedawnienie uregulowane w art. 70 ordynacji podatkowej dotyczy zarówno zobowiązań powstałych z mocy prawa, jak też ustalonych w drodze konstytutywnej decyzji wymiarowej, o której mowa w art. 21 § 1 pkt 2 ordynacji podatkowej.

Na warunkach określonych w ordynacji podatkowej bieg terminu przedawnienia może być zawieszany (po ustaniu przyczyny zawieszenia biegnie wtedy w dalszym ciągu) lub przerywany (po ustaniu przyczyny przerywania biegnie wtedy na nowo), a w niektórych wypadkach przedawnienie może zostać całkowicie wyłączone (nie następuje).

Bieg terminu przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu m.in. w wypadku:

- wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, jeżeli podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia wiąże się z niewykonaniem tego zobowiązania;
- wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję dotyczącą tego zobowiązania;
- wniesienia żądania ustalenia przez sąd powszechny istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa;
- doręczenia postanowienia o przyjęciu zabezpieczenia, o którym mowa w art. 33d § 2 (tj. dokonywanego na wniosek strony), lub doręczenia zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (por. art. 70 § 2 i 6 ordynacji podatkowej).

W takich wypadkach bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się, a po zawieszeniu biegnie dalej, od dnia następującego po dniu – odpowiednio: prawomocnego zakończenia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, doręczenia organowi podatkowemu odpisu orzeczenia sądu administracyjnego, ze stwierdzeniem jego prawomocności, uprawomocnienia się orzeczenia sądu powszechnego w sprawie ustalenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, wygaśnięcia decyzji o zabezpieczeniu lub zakończenia postępowania zabezpieczającego w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (por. art. 70 § 7 ordynacji podatkowej).

Przerwanie terminu przedawnienia może być rezultatem ogłoszenia upadłości lub zastosowania środka egzekucyjnego, o którym podatnik został zawiadomiony (por. art. 70 § 3 i 4 ordynacji podatkowej). W takim wypadku przedawnienie biegnie na nowo od dnia następującego – odpowiednio – po dniu uprawomocnienia się postanowienia o ukończeniu postępowania upadłościowego lub po dniu, w którym zastosowano środek egzekucyjny (por. art. 70 § 3 i 4 ordynacji podatkowej).

Całkowite wyłączenie przedawnienia jest natomiast rezultatem zabezpieczenia zobowiązania podatkowego hipoteką lub (od 1 stycznia 2003 r.) zastawem skarbowym, jednakże po upływie terminu przedawnienia zobowiązania te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu (por. art. 70 § 6 ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2002 r., obecnie: art. 70 § 8 ordynacji podatkowej). Jest to wyjątek od ogólnej zasady, że skutkiem zabezpieczenia (bez względu na to, czy jest to zabezpieczenie „dobrowolne” z ordynacji podatkowej, czy „przymusowe” z ustawy egzekucyjnej) jest jedynie zawieszenie biegu przedawnienia (por. omówiony wyżej art. 70 § 6 pkt 4 ordynacji podatkowej). Nawet w takim wypadku upływ okresu przedawnienia oznacza jednak kres naliczania odsetek za zwłokę: zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia

Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach (Dz. U. Nr 165, poz. 1373, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie odsetek), odsetki za zwłokę od zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym „są naliczane do dnia upływu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, włącznie z tym dniem”.

Należy zauważyć, że samo wszczęcie kontroli podatkowej (bez zastosowania zabezpieczenia) – inaczej niż wszczęcie postępowania karnoskarbowego (por. art. 70 § 6 pkt 1 ordynacji podatkowej) – nie ma żadnego skutku dla terminu przedawnienia roszczeń podatkowych – nie powoduje ani jego zawieszenia, ani przerwania, ani tym bardziej – wyłączenia.

4.3.2. Problematyka przedawnienia była analizowana przez Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim na tle przepisów dotyczących penalizacji przestępstw lub odpowiedzialności odszkodowawczej za delikty cywilnoprawne, w kontekście prawa podatkowego była rozważana stosunkowo rzadko – w powołanych wyrokach o sygn. P 30/11 i P 41/10 oraz w wyroku z 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10 (OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43), dotyczącym przerwania biegu przedawnienia zobowiązania podatkowego wskutek zastosowania środka egzekucyjnego.

W orzeczeniach tych Trybunał Konstytucyjny dokonał rekapitulacji dotychczasowej linii orzeczniczej dotyczącej instytucji przedawnienia i na tle przepisów podatkowych sformułował następujące tezy:

– „Zasadą jest płacenie podatków, a nie oczekiwanie, że nastąpi przedawnienie zobowiązania podatkowego” (wyrok o sygn. P 30/11, por. podobnie np.: wyroki o sygn. P 26/10 i SK 23/01), wobec tego „przedawnienie [także w prawie podatkowym] nie jest podmiotowym prawem konstytucyjnym i nawet, gdyby ustawodawca nie przewidział tej instytucji, nie można byłoby twierdzić, że jakieś konstytucyjne prawa lub wolności zostały w ten sposób naruszone” (wyrok o sygn. P 30/11, teza ta pojawiła się wcześniej w innych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego na tle przepisów z zakresu prawa karnego);

– równocześnie jednak instytucja przedawnienia zobowiązań podatkowych służy realizacji dwóch istotnych wartości konstytucyjnych – konieczności zachowania równowagi budżetowej oraz stabilizacji stosunków społecznych poprzez wygaszanie zadawnionych zobowiązań podatkowych – „Nie ma zatem wątpliwości, że przedawnienie zobowiązań podatkowych, choć nie jest *expressis verbis* uregulowane w ustawie zasadniczej, znajduje oparcie w wartościach konstytucyjnie chronionych” (wyrok o sygn. P 30/11);

– „Wprowadzenie przedawnienia w prawie podatkowym, jak też określenie terminu, w jakim ono nastąpi, pozostawione jest uznaniu ustawodawcy. Ustawodawca może równocześnie wybierać między różnymi konstrukcjami przedawnienia, ustanawiając odrębne terminy przeprowadzenia czynności weryfikujących wywiązywanie się podatników z ich obowiązków oraz odrębne terminy dla procedury egzekucji należności. Terminy te nie mogą jednak być zbyt krótkie, ponieważ wyłączałyby zapewnienie realizacji zasady powszechności i sprawiedliwości podatkowej, ani nie mogą pozostawać zbyt długie, czyniąc przedawnienie instytucją pozorną. Ustanowiony mechanizm przedawnienia w prawie podatkowym nie może skłaniać podatników do uchylania się od opodatkowania i traktowania przedawnienia instrumentalnie, w kategoriach narzędzia pozwalającego uniknąć zapłaty podatku po pewnym czasie” (wyrok o sygn. P 41/10);

– „Ograniczona swoboda ustawodawcy dotyczy zwłaszcza przepisów, które mają dla podatnika charakter gwarancyjny. Tego rodzaju przepisami są przepisy dotyczące biegu terminu przedawnienia, możliwości jego przerwania lub zawieszenia, a także długości samego terminu przedawnienia” (wyrok o sygn. P 30/11);

– „Mimo braku konstytucyjnego prawa podmiotowego do przedawnienia, jak również ekspektatywy takiego prawa, ustawodawca powinien ukształtować mechanizmy prawa podatkowego w taki sposób, by w rozsądnym terminie doprowadziły one do wygaśnięcia zobowiązania podatkowego, gdy doszło już do zindywidualizowania i skonkretyzowania obowiązku podatkowego bądź też wygaśnięcia prawa do wydania decyzji ustalającej to zobowiązanie. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdyby w ustawowym okresie wymagalności podatku organy państwa, mając taką możliwość, nie podjęły żadnych czynności zmierzających do skutecznego wyegzekwowania daniny w należnej wysokości. W ocenie Trybunału, naruszenie konstytucyjnego obowiązku płacenia podatków – jakkolwiek naganne społecznie i sprzeczne z interesem publicznym – nie stanowi jednak wystarczającej przesłanki egzekwowania długu podatkowego przez dziesięciolecia. Stabilizacja stosunków społecznych, którą zapewnia przedawnienie, stanowi wartość konstytucyjną, wymagającą uwzględnienia. Jest ona zakotwiczona w zasadzie bezpieczeństwa prawnego, wywodzonej z art. 2 Konstytucji” (wyrok o sygn. P 41/10).

4.4. Analizę zarzutów skarżącej należy poprzedzić powtórzeniem przyjętego przez Trybunał Konstytucyjny założenia o dopuszczalności badania zasad przedawnienia zobowiązań podatkowych w kontekście przepisów o równej ochronie własności (por. art. 64 ust. 2 Konstytucji, dotychczas w orzecznictwie kwestia ta nie była badana merytorycznie – por. wskazane wyroki o sygn. P 41/10 i P 30/11). W niniejszej sprawie jest to tym bardziej

uzasadnione, że modyfikacja zasad przedawnienia jest rezultatem ustanowienia zabezpieczenia zobowiązania podatkowego na etapie kontroli podatkowej, a więc jeszcze przed wydaniem decyzji o wymiarze podatku, kiedy istnienie zobowiązania podatkowego i jego dokładna wysokość nie zostały jeszcze ostatecznie ustalone (a jedynie uprawdopodobnione), nie dotyczy zaś uchylania się od wykonania bezspornego obowiązku podatkowego w rozumieniu art. 84 Konstytucji (por. powołane już wyroki o sygn. K 41/02, SK 21/08 i SK 2/10). Wskazany wzorzec kontroli należy więc uznać za adekwatny punkt odniesienia kontroli art. 70 § 6 ordynacji podatkowej w zaskarżonym brzmieniu.

Trybunał Konstytucyjny na tle niniejszej sprawy podtrzymuje ukształtowaną dotychczas linię orzecniczą, zgodnie z którą z polskiej ustawy zasadniczej nie można wyprowadzić „konstytucyjnego prawa do przedawnienia w prawie podatkowym”. Istotą problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie nie jest jednak samo wyłączenie przedawnienia (co w świetle powołanych wyżej wyroków o sygn. P 30/11 i P 41/10 jest trudne do jednoznacznej oceny), lecz to, że o istnieniu lub nieistnieniu przedawnienia decyduje forma zabezpieczenia należności podatkowych, a właściwie – posiadanie lub nieposiadanie przez podatnika nieruchomości, na których może być ustanowiona hipoteka przymusowa.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie ulega wątpliwości, że art. 70 § 6 ordynacji podatkowej w badanym brzmieniu stanowi podstawę podziału potencjalnych podatników (wobec których zastosowano zabezpieczenie podatkowe w toku kontroli podatkowej) na dwie grupy podmiotów podobnych w zależności od tego, czy posiadają oni składniki majątkowe, na których można ustanowić hipotekę. Nie można natomiast zaakceptować poglądu skarżącej, że drugim kryterium różnicowania ich sytuacji jest pozytywna lub negatywna decyzja organu skarbowego w sprawie zastosowania zabezpieczenia – należy bowiem uznać, że zabezpieczenie w omawianej formie będzie stosowane praktycznie zawsze, gdy będzie zachodziła „uzasadniona obawa” niewykonania zobowiązania podatkowego. Swoboda wyboru sposobu zabezpieczenia przez organ jest bowiem względna – powinien on dążyć do uzyskania możliwie najlepszej gwarancji zapłacenia domniemanych należności fiskalnych – płacenie podatków jest wszak obowiązkiem powszechnym (por. art. 84 Konstytucji), a uzyskiwana dzięki temu równowaga budżetowa stanowi jeden z aspektów bezpieczeństwa państwa (por. art. 31 ust. 3 Konstytucji). W wypadku zobowiązań, których termin przedawnienia się zbliża, środkiem takim ze względu na możliwość nieograniczonego w czasie egzekwowania należności jest hipoteka (a od 2003 r. – także zastaw). Ta forma zabezpieczenia może okazać się nieatrakcyjna tylko w takich sytuacjach, gdy kontrola podatkowa jest stosunkowo prosta, termin jej zakończenia możliwy do przewidzenia i krótki, a potencjalny podatnik dysponuje innymi składnikami majątkowymi, z których ściągnięcie należności podatkowej jest tańsze i szybsze (np. gwarancja bankowa albo wierzytelności z rachunków bankowych – por. art. 33d § 2 ordynacji podatkowej). Powyższą konkluzję potwierdza analiza praktyki: jak wynika z danych statystycznych przedstawionych przez Ministra Finansów, jeżeli kontrolowany dysponuje nieruchomością z hipoteką wolną od wpisów, istnieje wysokie prawdopodobieństwo zastosowania tego właśnie sposobu zabezpieczenia należności podatkowych (organy podatkowe odstępują od tej możliwości tylko w stosunku do ok. 16% kontrolowanych właścicieli nieruchomości, najczęściej z powodu już istniejącego wcześniej znacznego obciążenia hipoteki np. w związku z kredytami bankowymi).

Bezsporne jest także to, że wskazane dwie grupy podmiotów podlegających kontroli podatkowej (których należności zostały zabezpieczone hipoteką przymusową oraz których należności zostały zabezpieczone w inny sposób) są na skutek zaskarżonego przepisu potraktowane w inny sposób: zobowiązania podatkowe pierwszej grupy nie podlegają przedawnieniu (por. art. 70 § 6 ordynacji podatkowej w badanym brzmieniu), podczas gdy przedawnienie zobowiązań podatkowych drugiej grupy na czas trwania zabezpieczenia ulega jedynie zawieszeniu (a po wygaśnięciu zabezpieczenia biegnie w dalszym ciągu – por. art. 70 § 6 pkt 4 i § 7 pkt 4 ordynacji podatkowej w brzmieniu aktualnie obowiązującym). Omówione zróżnicowanie zasad przedawnienia prowadzi do odmiennego pod względem czasowym poziomu ochrony własności i praw majątkowych, z których po zakończeniu kontroli podatkowej egzekwowane będą należności podatkowe (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że art. 64 ust. 2 Konstytucji nie ma charakteru bezwzględnej zasady, a także w tym zakresie zastosowanie mają zasady dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności, wskazane w powołanym już art. 31 ust. 3 Konstytucji (przepis ten nie został wprawdzie wymieniony przez skarżącą jako wzorzec kontroli art. 70 § 6 ordynacji podatkowej, co nie znaczy, że wynikające z niego zasady przestają obowiązywać i nie mogą być elementem wyводу prawnego). Samo stwierdzenie, że art. 70 § 6 ordynacji podatkowej różnicuje sytuację podatników poddanych kontroli podatkowej, nie wystarcza więc do uznania niekonstytucyjności tego przepisu, Wyjątki od zasady równego poziomu ochrony własności i praw majątkowych mogą w pewnych sytuacjach być konieczne i uzasadnione, co należy ocenić, mając na uwadze, że punktem wyjścia powinno być zawsze założenie o domniemaniu konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

Wśród argumentów mogących świadczyć o konstytucyjności zaskarżonego rozwiązania, przedstawionych przede wszystkim w stanowisku Ministra Finansów, można wskazać m.in.:

- jego skuteczność dla realizacji celu ustawy – ustanowienie hipoteki przymusowej wobec niektórych podmiotów podlegających kontroli podatkowej pozwala organom skarbowym na zabezpieczenie nawet znacznych należności podatkowych, umożliwia prowadzenie kontroli podatkowej w sposób dokładny (a więc często długotrwały), a po jej zakończeniu stanowi podstawę skutecznego wyegzekwowania ustalonych zobowiązań, bez względu na to, kiedy one powstały;

- rygorystyczne warunki dopuszczalności egzekucji zobowiązań podatkowych z nieruchomości – może ona być stosowana jedynie, jeżeli inne środki egzekucyjne nie były możliwe lub okazały się bezskuteczne (por. art. 110 § 1 ustawy egzekucyjnej) i tylko wtedy, gdy egzekwowane należności pieniężne zostały określone lub ustalone w decyzji ostatecznej lub wynikają z zaopatrzonego w klauzulę wykonalności orzeczenia sądu (por. art. 110 § 2 ustawy egzekucyjnej), przy czym ustanowienie hipoteki przymusowej powoduje wstrzymanie z urzędu wykonania decyzji ostatecznej do czasu wydania prawomocnego orzeczenia sądowego (por. art. 239f § 1 pkt 2 ordynacji podatkowej);

- długotrwałość egzekucji z nieruchomości w porównaniu z egzekucją z innych przedmiotów majątkowych – pierwszym etapem egzekucji administracyjnej z nieruchomości jest zajęcie nieruchomości i wezwanie do zapłaty dochodzonych należności, po której mogą nastąpić kolejno: opis i oszacowanie wartości zajętej nieruchomości, trzy następujące po sobie licytacje publiczne nieruchomości i przyznanie własności jej ewentualnemu następcy, a cała procedura może łącznie trwać nawet kilka lat (por. dział II, rozdział 7 ustawy egzekucyjnej); dodatkowo należy uwzględnić, że organy administracji skarbowej uzyskały prawo do prowadzenia tej egzekucji (a więc kontrolę nad jej sprawnym przebiegiem) dopiero od 30 listopada 2001 r. (w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 125, poz. 1368; dalej: nowelizacja ustawy egzekucyjnej z 2001 r.);

- możliwość korzystania przez podmioty kontrolowane z nieruchomości obciążonej hipoteką przymusową np. dla dalszej działalności gospodarczej, podczas gdy np. zajęcie wierzytelności z rachunków bankowych oznacza całkowitą blokadę środków finansowych (w tym kontekście Minister Finansów stawia nawet tezę, że takie zabezpieczenie jest „najmniej dolegliwe” dla podatników);

- ograniczony zakres egzekwowanych roszczeń, ponieważ podatnik nie ma obowiązku zapłaty odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych po upływie terminu przedawnienia (por. wspomniany już § 5 rozporządzenia w sprawie odsetek);

- istnienie tego typu rozwiązań w polskim systemie prawnym od ponad trzydziestu lat (por. art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych, Dz. U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486, ze zm.), co wzmacnia domniemanie jego konstytucyjności.

Trybunał Konstytucyjny nie uważa powyższych argumentów za dostatecznie przekonujące.

Po pierwsze, wpływ zaskarżonej regulacji na czas kontroli podatkowej i dożywotniej egzekucji należności podatkowych nie jest jednoznacznie pozytywny, ponieważ może budzić zastrzeżenia z punktu widzenia nakazu sprawnego działania instytucji publicznych (por. preambuła do Konstytucji) oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. art. 2 Konstytucji). Wprawdzie sama możliwość nadużycia kompetencji przez organ państwa (np. wykorzystania hipoteki przymusowej dla uniknięcia skutków przewlekłości kontroli podatkowej) nie jest wystarczającą podstawą uznania przepisu za niekonstytucyjny, to jednak tego rodzaju obawy mogą rodzić wątpliwości co do zgodności art. 70 § 6 ordynacji podatkowej z ustawą zasadniczą. Na te aspekty przedawnienia podatkowego Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę w powołanym wyroku o sygn. P 41/10, w którym stwierdził m.in., że: „jeżeli organy podatkowe w okresie biegu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie wykonywały w stosunku do podatnika żadnych czynności ukierunkowanych na kontrolę albo ewentualną egzekucję należności, upływ czasu może zasadnie wzmacniać domniemanie prawidłowości rozliczenia się podatnika ze zobowiązania podatkowego. (...) długi termin przedawnienia, wyznaczający jednocześnie horyzont czasowy prowadzenia przez organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej postępowań względem podatników, może rodzić trudności w rzetelnym ich przeprowadzeniu, stając się w rezultacie swoistą pułapką również na uczciwych podatników. Z upływem lat coraz trudniej bowiem udowodnić pochodzenie majątku czy prawidłowość rozliczenia się z podatków”.

Po drugie, należy uznać, że nakaz subsydiarnego stosowania egzekucji z nieruchomości nie ma większego znaczenia dla oceny zaskarżonego przepisu. Przede wszystkim, w świetle zaskarżonego art. 70 § 6 *in fine* ordynacji podatkowej po upływie terminu przedawnienia organy administracji mogą ściągnąć ustaloną należność wyłącznie z przedmiotu hipoteki. To znaczy, że (eksponowane zwłaszcza przez Ministra Finansów) gwarancje zawarte we wspomnianych wyżej art. 110 § 1 i 2 ustawy egzekucyjnej nie mają w takiej sytuacji zastosowania

i w żadnym stopniu nie chronią podatników, których należność zabezpieczono hipoteką w toku kontroli podatkowej. Ponadto należy także zwrócić uwagę, że zasada stosowania egzekucji z nieruchomości dopiero w ostateczności nie obowiązuje na etapie ustanawiania zabezpieczeń – w tym wypadku wprawdzie od 1 stycznia 2009 r. organy skarbowe mają obowiązek rozważyć w pierwszej kolejności przyjęcie zabezpieczenia zaproponowanego przez podatnika (por. art. 33d § 3 i 4 ordynacji podatkowej), lecz ostatecznie same oceniają, jakiego typu zabezpieczenie jest w danym wypadku wystarczające i mogą je ustanowić w sposób przymusowy (przy czym, jak wynika z przedstawionych w sprawie informacji Ministra Finansów, tylko w odniesieniu do 16% właścicieli nieruchomości odstępują od możliwości założenia hipoteki przymusowej i to najczęściej dlatego, że hipoteka jest już zajęta innymi obciążeniami).

Po trzecie, nieprzekonująca jest też teza o niezbędnym charakterze zaskarżonej regulacji z powodów związanych z długotrwałością egzekucji administracyjnej z nieruchomości. Pomijając już sygnalizowane wyżej wady tego rozwiązania z punktu widzenia nakazu sprawności działania organów państwa i zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. preambuła i art. 2 Konstytucji), należy zwrócić uwagę, że ten sam skutek w wypadku zabezpieczeń innych niż hipoteka przymusowa (i od 2003 r. – zastaw) jest osiąganym za pomocą zawieszenia biegu przedawnienia (por. art. 70 § 6 pkt 4 ordynacji podatkowej w aktualnym brzmieniu). Wobec tego Trybunał Konstytucyjny nie widzi powodu, dla którego konieczne byłoby stosowanie w odniesieniu do należności zabezpieczonych hipoteką zasad znacznie bardziej rygorystycznych (tzn. całkowitego wyłączenia przedawnienia). Należy także zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 154 § 4 ustawy egzekucyjnej, zajęcie zabezpieczające przekształca się w zajęcie egzekucyjne z dniem wygaśnięcia decyzji zabezpieczającej, pod warunkiem wystawienia przez organ podatkowy tytułu wykonawczego nie później niż przed upływem 14 dni od dnia wygaśnięcia decyzji o ustanowieniu zabezpieczenia w toku kontroli podatkowej, co także sprzyja efektywności egzekucji. Przytoczony w tym kontekście argument Ministra Finansów o niewielkim wpływie organów skarbowych na sprawność prowadzenia egzekucji z nieruchomości po wspomnianej nowelizacji ustawy egzekucyjnej z 2001 r. znacznie stracił na aktualności, a poza tym może uzasadniać raczej konieczność nowelizacji procedur egzekucyjnych i wydłużenia (w rozsądnych granicach) wszystkich terminów przedawnienia (bez względu na rodzaj stosowanych zabezpieczeń, ponieważ to nie jest dopuszczalnym kryterium różnicowania – por. niżej), a nie całkowite wyłączenie przedawnienia należności zabezpieczonych hipoteką.

Po czwarte, nie jest oczywiste, czy hipoteka przymusowa stanowi – jak twierdzi Minister Finansów – najkorzystniejszą dla podatników metodę zabezpieczania należności w toku kontroli podatkowej. Jej zalety są bowiem widoczne co najwyżej w krótkim horyzoncie czasowym i nie są jednoznaczne (np. pozwalają na dalsze korzystanie z nieruchomości do celów gospodarczych, najczęściej uniemożliwiają jednak dokapitalizowanie przedsiębiorstwa za pomocą kredytu hipotecznego albo czynszu z tytułu najmu lub dzierżawy nieruchomości). Nie mogą one w żadnym stopniu rekompensować tego, że zabezpieczone hipoteką przymusową zobowiązania podatkowe nigdy się nie przedawnią (por. art. 70 § 6 ordynacji podatkowej w badanym brzmieniu). Trudno w takiej sytuacji popierać tezę, że stosowanie hipoteki jest przejawem preferencyjnego traktowania niektórych podatników, a ustanowienie innych form zabezpieczeń jest dla nich mniej korzystne. Oceniając skutki ekonomiczne hipoteki przymusowej dla podatników, należy brać pod uwagę także to, że – zgodnie z informacjami przedstawionymi w niniejszej sprawie przez Ministra Finansów – hipoteka przymusowa jest stosowana przede wszystkim wobec przedsiębiorców, co może mieć wpływ na swobodę wykonywania działalności gospodarczej (por. art. 20 i art. 22 Konstytucji). Wydaje się, że skutkiem ubocznym zaskarżonego rozwiązania może być niekorzystne zjawisko pozbywania się nieruchomości przez przedsiębiorców w obawie przed dożywotnią odpowiedzialnością podatkową. Ryzyko to dotyczy w szczególności podmiotów prowadzących działalność gospodarczą – zbycie nieruchomości w pośpiechu z uwagi na wszczęcie kontroli podatkowej najczęściej jest nieopłacalne gospodarczo i może przyczynić się do upadłości przedsiębiorstwa, podczas gdy w interesie państwa (także fiskalnym) leży ich rozwój i jak największe zyski, od których będą odprowadzane podatki. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 listopada 2007 r., sygn. P 24/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 126, egzekwowanie należności podatkowych powinno „następować w sposób uwzględniający wszelkie wynikające z tego skutki gospodarcze, w tym także skutki dla innych podmiotów gospodarczych”.

Po piąte, zakaz dożywotniego powiększania nieuregulowanych należności podatkowych zabezpieczonych hipoteką (por. wspomniany już § 5 rozporządzenia) stanowi wprawdzie rozwiązanie łagodzące dolegliwość art. 70 § 6 ordynacji podatkowej w badanym brzmieniu, ale dla osoby zainteresowanej nie ma podstawowego znaczenia: sama należność podatkowa wraz z odsetkami za zwłokę naliczonymi do upływu okresu przedawnienia może bowiem być egzekwowana bezterminowo. W rezultacie domniemany podatnik (którego zobowiązanie podatkowe nie zostało jeszcze ostatecznie ustalone) staje się potencjalnie „dożywotnim dłużnikiem państwa”. Jego odpowiedzialność nie jest w żaden sposób ograniczona czasowo, podczas gdy podatnicy, których należności

nie zostały zabezpieczone hipoteką, odpowiadają za swoje zobowiązania podatkowe co do zasady jedynie przez pięć lat (por. art. 70 § 1 ordynacji podatkowej), a ustanowienie zabezpieczenia w innej formie niż hipoteka (i od 2003 r. – zastaw) powoduje jedynie zawieszenie biegu tego terminu (por. art. 70 § 6 pkt 4 ordynacji podatkowej w obowiązującym brzmieniu).

Po szóste, jest oczywiste, że długa historia zaskarżonego przepisu nie może być samoistnym powodem uznania jego konstytucyjności, może co najwyżej świadczyć o tym, że ocena zgodności art. 70 § 6 ordynacji podatkowej w badanym brzmieniu (i analogicznych rozwiązań wcześniejszych i późniejszych) nie jest oczywista. Zastrzeżenia co do konstytucyjności zróżnicowania zasad przedawnienia w zależności od rodzaju zabezpieczenia były wskazywane także w doktrynie (np. I. Krawczyk, *Wyłączenie przedawnienia zobowiązania podatkowego a Konstytucja*, „Prawo i Podatki” nr 11/2009, s. 13-17; L. Etel, uwagi do art. 70, [w:] *Ordynacja podatkowa*, red. C. Kosikowski, L. Etel, Warszawa 2013, s. 532).

Niezależnie od słabości argumentów Ministra Finansów, Trybunał Konstytucyjny uważa, że można wskazać istotne (i bezpośrednio związane z treścią art. 64 ust. 2 Konstytucji) powody, dla których domniemanie konstytucyjności art. 70 § 6 ordynacji podatkowej w badanym brzmieniu nie może zostać utrzymane. Zaskarżone rozwiązanie różnicuje bowiem w istotny sposób zakres czasowy odpowiedzialności podatników w zależności od arbitralnego i przypadkowego kryterium, tj. posiadania lub nieposiadania składników majątkowych pozwalających na ustanowienie zabezpieczenia w formie hipoteki przymusowej.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że posiadanie majątku i jego forma (nadająca się do założenia hipoteki przymusowej lub nie) najczęściej nie ma związku z genezą zobowiązania podatkowego – stosowanie tej instytucji nie jest bowiem zastrzeżone dla należności z tytułu podatku od nieruchomości, podatku od czynności cywilnoprawnych w związku z nabyciem przedmiotu hipoteki, podatku spadkowego od odziedziczonej nieruchomości albo podatku dochodowego z tytułu najmu nieruchomości, lecz może służyć wykonaniu wszystkich bez wyjątku zobowiązań podatkowych zabezpieczanych na podstawie ordynacji podatkowej (np. podatku akcyzowego).

Trybunał Konstytucyjny nie widzi również powodu tego, że akurat to właściciele nieruchomości mieliby dożywno odpowiadać za należności podatkowe. Zdecydowanie nie można zgodzić się ze stanowiskiem sądów administracyjnych, że dla zachowania zasady równości wystarczy, że „potencjalnie każdy podatnik może być właścicielem przedmiotu hipoteki” (por. cytowane już wyroki: WSA w Gdańsku z 6 marca 2008 r., sygn. akt I SA/Gd 1028/07 i 19 czerwca 2008 r., sygn. akt I SA/Gd 22/08 oraz NSA z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt I FSK 2070/11). Brak jest bowiem wartości konstytucyjnych przemawiających za bardziej rygorystycznym traktowaniem podatników posiadających nieruchomości. Nie do obrony jest np. teza, że są to podmioty szczególnie zamożne, wobec czego nie ma powodu do przyznawania im dobrodziejstwa przedawnienia. Ich ogólna sytuacja finansowa może być gorsza niż podmiotów, których należności są zabezpieczone gwarancją bankową czy zajęciem wierzytelności na rachunkach bankowych i wygasają po upływie ustawowych terminów (por. art. 70 ordynacji podatkowej). Kryterium różnicującym sytuację podatników nie jest ani źródło powstania obowiązku podatkowego (tutaj odmiennie można by było potraktować np. osoby obciążone podatkiem od nieujawnionych źródeł przychodów i osoby, które przez pomyłkę dokonały błędnego samoobliczenia podatku na podstawie skomplikowanych i często zmieniających się przepisów), ani wysokość podatku (większa lub mniejsza) czy postawa podatników w toku kontroli podatkowej i postępowania zabezpieczającego (współpraca z organami skarbowymi i dążenie do wyjaśnienia sprawy lub ukrywanie dowodów i sabotowanie postępowania).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, art. 70 § 6 ordynacji podatkowej w badanym brzmieniu powoduje, że przedawnienie w odniesieniu do podatników, których należności zabezpieczono hipoteką przymusową w toku kontroli podatkowej, staje się instytucją pozorną i wydrążoną z treści, co w świetle omówionego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jest bezwzględnie niedopuszczalne (por. powołany wyrok o sygn. P 41/10, w którym Trybunał Konstytucyjny krytycznie ocenił zbyt długie terminy przedawnienia). Skoro już ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie instytucji przedawnienia zobowiązań podatkowych (por. art. 70 ordynacji podatkowej), przy określaniu zasad działania tej instytucji (w szczególności tych o charakterze gwarancyjnym, takich jak długość terminu przedawnienia, zasady jego zawieszania, przerywania i wyłączenia) powinien przestrzegać standardów konstytucyjnych (por. omówiony wyrok o sygn. P 30/11), zwłaszcza że Konstytucja zakłada powszechność i równość opodatkowania (por. art. 84 Konstytucji). W niniejszej sprawie przysługujący ustawodawcy margines swobody ustalania rozwiązań z zakresu prawa daninowego został przekroczony (por. powołane postanowienie o sygn. SK 23/06). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ustalone naruszenie zasady równości ochrony praw majątkowych podatników ma charakter kwalifikowany i niebudzący wątpliwości, co powoduje konieczność uznania niekonstytucyjności art. 70 § 6 ordynacji podatkowej w badanym brzmieniu (por. powołane postanowienie o sygn. SK 23/06), pomimo że brak przedawnienia zobowiązań podatkowych korzystnie przyczynia się do egzekwowania obowiązku płacenia podatków (por. art. 84 Konstytucji).

4.5. Z powyższych powodów należy uznać, że art. 70 § 6 ordynacji podatkowej jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

5. Konkluzja i skutki orzeczenia.

5.1. Z powyższych powodów, Trybunał Konstytucyjny uwzględnił jedynie część zastrzeżeń skarżącej: zaakceptował stosowanie zabezpieczenia w toku kontroli podatkowej w sytuacji „uzasadnionej obawy” niewykonania zobowiązania podatkowego, zakwestionował natomiast zróżnicowanie zasad przedawnienia zobowiązania podatkowego w czasie kontroli podatkowej w zależności od sposobu ich zabezpieczenia.

Niniejsze orzeczenie w żadnym stopniu nie powinno być rozumiane jako podważające dopuszczalność stosowania hipoteki dla zabezpieczenia należności podatkowych w toku kontroli podatkowej – ta forma w niektórych wypadkach jest bowiem niezbędna dla zapewnienia ściągальności podatków. W świetle niniejszej sprawy, nie ma więc podstaw do jej likwidacji.

Trybunał Konstytucyjny krytycznie odniósł się jedynie do dwóch aspektów art. 70 § 6 ordynacji podatkowej w badanym brzmieniu, a mianowicie tego, że:

- całkowicie wyłącza on przedawnienie niektórych rodzajów należności podatkowych (w badanym stanie prawnym: zabezpieczonych hipoteką przymusową w czasie kontroli podatkowej), a równocześnie
- czyni to na podstawie nieuzasadnionego i arbitralnego kryterium (formy zabezpieczenia należności podatkowych).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje pogląd, że ustawodawca dysponuje dużym marginesem swobody decyzyjnej określania zasad i terminów przedawnienia należności podatkowych. Przy okazji niniejszej sprawy zwraca jednak uwagę, że granice dla działań prawodawczych wyznaczają zasady, wartości i normy konstytucyjne, które zabraniają tworzenia instytucji pozornych, niesprawiedliwych, nadmiernie ograniczających prawa podatnika oraz podważających jego zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wyraźnie więc trzeba zastrzec, że warunków tych nie spełniałoby rozszerzenie zasad przewidzianych w zaskarżonym przepisie (a obecnie zawartych w art. 70 § 8 ordynacji podatkowej) na wszystkie należności, które w toku kontroli podatkowej zostały zabezpieczone w jakikolwiek sposób. Taka operacja nie doprowadziłaby bowiem do zrównania sytuacji wszystkich podatników (w dalszym ciągu przedawniałyby się zobowiązania podatkowe osób nieposiadających żadnego majątku), z których część byłaby „dożywotnimi” dłużnikami państwa. Tego typu rozwiązania należy w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ocenić jako niedopuszczalne (por. zwłaszcza obszernie cytowane wyżej wyroki o sygn. P 30/11 i P 41/10).

5.2. Oceniając skutki niniejszego orzeczenia, należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

Po pierwsze, badany art. 70 § 6 ordynacji podatkowej obowiązywał w zakwestionowanym brzmieniu od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r. W dniu wydania niniejszego orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny hipotetycznie mogą jeszcze funkcjonować zabezpieczenia należności podatkowych ustanowionych pod rządami tego przepisu (jeżeli w dalszym ciągu trwa kontrola podatkowa dotycząca zabezpieczonych należności, por. powyższe rozważania na temat formalnej dopuszczalności wydania wyroku).

Ze względu na brak możliwości odroczenia utraty mocy obowiązującej przez badany przepis (obowiązujący do 31 grudnia 2002 r.), tego typu zabezpieczenia z dniem ogłoszenia niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw przestają wywierać skutek określony w art. 70 § 6 ordynacji podatkowej w badanym brzmieniu, polegający na wyłączeniu przedawnienia zabezpieczonych należności podatkowych. Należności zabezpieczone obecnie z wykorzystaniem zakwestionowanego przepisu (co do których toczy się jeszcze kontrola podatkowa) zostaną więc objęte zasadami ogólnymi, zgodnie z którymi ustanowienie zabezpieczenia w toku kontroli podatkowej (bez względu na formę) powoduje zawieszenie biegu przedawnienia zabezpieczanych roszczeń (por. art. 70 § 6 pkt 4 ordynacji podatkowej w aktualnie obowiązującym brzmieniu). Co do zasady skutkiem niniejszego wyroku będzie więc zrównanie standardów ochrony własności i praw majątkowych podmiotów, wobec których w toku kontroli podatkowej zastosowano zabezpieczenia podatkowe, pod względem zasad przedawnienia dochodzonych zobowiązań podatkowych. W większości stanów faktycznych nie zmieni to sytuacji prawnej podatników, ponieważ zawieszenie terminu przedawnienia (tak jak i jego wyłączenie) pozwoli organom podatkowym na przeprowadzenie egzekucji zobowiązań ustalonych w toku kontroli podatkowej. W niektórych stanach faktycznych skutkiem niniejszego wyroku może być jednak upływ terminu przedawnienia – zawieszony termin przedawnienia po wygaśnięciu decyzji o zabezpieczeniu biegnie bowiem w dalszym ciągu (por. art. 70 § 7 pkt 4 aktualnej ordynacji podatkowej), a więc jeżeli kontrola podatkowa i ustanowienie zabezpieczenia miały miejsce tuż przed upływem terminu przedawnienia i nie zachodzą inne przesłanki zawieszenia lub przerwania terminu przedawnienia (por. art. 70

§ 2, 3, 4 i 6 aktualnej ordynacji podatkowej), niekiedy może dojść do wygaśnięcia zobowiązań podatkowych (por. art. 59 § 1 pkt 9 w związku z art. 70 § 1 ordynacji podatkowej).

Nieco inne skutki wystąpią jedynie dla zobowiązań zabezpieczonych nadal aktualną hipoteką w okresie od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r.: ze względu na to, że w tym okresie nie było podstaw zawieszenia biegu przedawnienia zabezpieczonych roszczeń (tj. odpowiednika obecnego art. 70 § 6 pkt 4 ordynacji podatkowej), a obowiązująca od 1 stycznia 1998 r. zasada całkowitego wyłączenia przedawnienia, wyrażona w art. 70 § 6 ordynacji podatkowej w badanym brzmieniu, została w niniejszym wyroku uznana za niezgodną z Konstytucją, należy uznać, że przedawnienie takich roszczeń do 31 grudnia 2002 r. biegło, a jeżeli upłynęły w tym okresie ustawowe terminy przedawnienia – roszczenia te wygasły z mocy prawa (por. art. 59 § 1 pkt 9 w związku z art. 70 § 1 ordynacji podatkowej). Tego typu sytuacje mogą wystąpić przede wszystkim w tych wypadkach (prawdopodobnie nielicznych), gdy kontrola podatkowa została wszczęta tuż przed upływem terminu przedawnienia spornych zobowiązań i zakończyła się po upływie ustawowych okresów przedawnienia zabezpieczanych należności, lecz przed 1 stycznia 2003 r.

Po drugie, niniejszy wyrok wywiera specyficzne skutki w tych sprawach, w których zabezpieczenie ustanowione na podstawie art. 70 § 6 ordynacji podatkowej w badanym brzmieniu wygasło (np. w związku z zakończeniem kontroli podatkowej i wydaniem decyzji wymiarowej; dotyczy to także skarżącej). W tego typu sytuacjach nie ma bowiem możliwości wznowienia postępowania w sprawie zabezpieczenia na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji (zoperacjonalizowanego w art. 240 § 1 pkt 8 ordynacji podatkowej). Wynika to z akcesoryjności i tymczasowości postępowania zabezpieczającego, które nie może istnieć bez trwającej kontroli podatkowej. Zastosowanie zabezpieczenia w toku kontroli podatkowej jest bowiem możliwe tylko do wydania decyzji wymiarowej, a wydanie decyzji wymiarowej powoduje z mocy prawa ostateczne i nieodwracalne wygaśnięcie zabezpieczenia na zasadach wskazanych w art. 33a ordynacji podatkowej i art. 154 § 4 ustawy egzekucyjnej, którego nie można „reanimować” w żadnym trybie.

Po trzecie, choć zakwestionowany przepis od 1 stycznia 2003 r. nie miał już zastosowania do nowych zabezpieczeń należności podatkowych z uwagi na utratę mocy obowiązującej, zawarta w nim norma prawna została powtórzona i rozszerzona (o zastaw skarbowy) w art. 70 § 8 ordynacji podatkowej. Ten ostatni przepis nie był wprawdzie formalnie przedmiotem orzekania (nie stanowił bowiem podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej), lecz w sposób oczywisty mają do niego odpowiednie zastosowanie te same zastrzeżenia konstytucyjne, które zostały podniesione w niniejszym wyroku. Z punktu widzenia Konstytucji, podczas kontroli podatkowej nie jest dozwolone ani uzależnianie terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych od tego, w jaki sposób zostały one zabezpieczone, ani dopuszczenie do sytuacji, w której zobowiązania tak wyodrębnionej kategorii podatników nigdy się nie przedawniają. Uzasadnia to konieczność podjęcia przez ustawodawcę w ramach realizacji niniejszego wyroku pilnych działań zmierzających do wyeliminowania z systemu prawnego art. 70 § 8 ordynacji podatkowej z przyczyn wskazanych wyżej.

Z powyższych powodów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

98

WYROK

z dnia 8 października 2013 r.
Sygn. akt K 30/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Wojciech Hermeliński
Marek Zubik – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 8 października 2013 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 81 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje zaskarżenia zarządzenia prezesa sądu w przedmiocie odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu przez stronę, która złożyła wniosek w trybie art. 78 § 1 ustawy – Kodeks postępowania karnego, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 2 i z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 78 § 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje zaskarżenia postanowienia sądu w przedmiocie cofnięcia wyznaczenia obrońcy z urzędu, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 2 i z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 81 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje sądowej kontroli zarządzenia prezesa sądu o odmowie wyznaczenia obrońcy z urzędu dla oskarżonego, który złożył wniosek w trybie art. 78 § 1 ustawy – Kodeks postępowania karnego, jest niezgodny z art. 42 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 i z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 78 § 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje zaskarżenia postanowienia sądu o cofnięciu wyznaczenia obrońcy z urzędu, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 42 ust. 2 Konstytucji.

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

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

* Sentencja została ogłoszona dnia 29 października 2013 r. w Dz. U. poz. 1262.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) 9 sierpnia 2011 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności dwóch przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.). Rzecznik uczynił przedmiotem zaskarżenia art. 81 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje zaskarżenia zarządzenia prezesa sądu o odmowie wyznaczenia obrońcy z urzędu przez stronę, która złożyła wniosek w trybie art. 78 § 1 k.p.k., oraz art. 78 § 2 k.p.k. w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje zaskarżenia postanowienia sądu o cofnięciu wyznaczenia obrońcy z urzędu. Wzorcami kontroli kwestionowanych przepisów k.p.k. uczyniono art. 45 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 2 oraz art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem RPO, procedura, która pozbawia możliwości zaskarżenia zarządzenia prezesa sądu o odmowie wyznaczenia obrońcy z urzędu oraz wyłącza możliwość zaskarżenia postanowienia sądu o cofnięciu wyznaczenia obrońcy z urzędu, nie spełnia kryteriów sprawiedliwego i rzetelnego procesu sądowego. Konieczność odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej jest elementem przysługującego każdemu prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Uczestnikom procesu powinny być zatem stworzone warunki do bycia wysłuchanym, umożliwiające ujawnienie w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia oraz zapewniające przewidywalność przebiegu postępowania.

Wnioskodawca nawiązał do wykształconego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sposobu rozumienia prawa do obrony w znaczeniu materialnym i formalnym. Prawo wyboru obrońcy lub korzystania z obrońcy z urzędu gwarantować ma możliwość obrony racji oskarżonego przez wykwalifikowanego pełnomocnika procesowego, którego zadaniem jest ochrona oskarżonego w sposób pozwalający na osiągnięcie celu postępowania karnego przy jednoczesnym zagwarantowaniu prawa do obrony. Zdaniem wnioskodawcy, zarówno zarządzenie prezesa sądu, jak i postanowienie wydawane przez sąd ingerują bezpośrednio w konstytucyjnie chronione prawo do obrony. Pozostawienie do uregulowania przez ustawodawcę zasad korzystania z obrońcy z urzędu nie oznacza – zdaniem Rzecznika – całkowitej swobody kształtowania przesłanek przyznania oskarżonemu profesjonalnego pełnomocnika procesowego. Ustawodawca powinien zatem ukształtować skuteczną procedurę wyznaczania obrońcy z urzędu tak, aby urzeczywistnić treści wynikające z art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem RPO, zarządzenie prezesa sądu o odmowie wyznaczenia obrońcy z urzędu oraz postanowienie sądu o cofnięciu wyznaczenia obrońcy z urzędu nie są wydawane w okolicznościach tak jednoznacznych i wykluczających ryzyko pomyłki, by w świetle standardów konstytucyjnych mogły uzasadniać wyłączenie drogi odwoławczej. Istniejący brak kontroli instancyjnej wspomnianych rozstrzygnięć nie może być zatem zaakceptowany w kontekście konstytucyjnego standardu instancyjności i zaskarżalności orzeczeń. Rzecznik zwrócił uwagę, że ustawodawca może wprowadzić wyłączenie prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, jakkolwiek nie powinien tego czynić wówczas, kiedy wiąże się to z realizacją uprawnienia konstytucyjnego. Odstępstwo od reguły wynikającej z art. 78 Konstytucji powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami i nie może powodować przekreślenia samej zasady ogólnej.

Możliwość podniesienia w apelacji zarzutu nieprzyznania lub cofnięcia obrońcy z urzędu nie rozwiązuje problemu braku zaskarżalności rozstrzygnięć w obu sprawach. Aby posłużyć się takim zarzutem, osoba, która występowała w procesie bez profesjonalnego pełnomocnika, musiałaby bowiem odpowiednio znać prawo. Oprócz tego uznanie przez sąd odwoławczy takiego zarzutu powoduje konieczność powtórzenia procesu. Istnieje zatem ryzyko, że w ponownym procesie nie uda się przeprowadzić wszystkich dowodów w obecności obrońcy, co z kolei może mieć istotny wpływ na pozycję procesową oskarżonego i jego prawo do obrony.

Wnioskodawca zauważył również, że w procedurze cywilnej przewidziana jest kontrola instancyjna orzeczeń sądu, których o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego lub ich odwołaniu. Tego rodzaju gwarancje powinny być zatem ustanowione przez ustawodawcę w postępowaniu karnym, które ma w swej istocie charakter represyjny.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 26 kwietnia 2012 r. przedłożył stanowisko w imieniu Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 78 § 2 k.p.k. w zakresie, w jakim nie przewiduje zaskarżenia postanowienia sądu o cofnięciu wyznaczenia obrońcy z urzędu, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 2 oraz art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Marszałek wniósł także o stwierdzenie, że art. 81 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim nie przewiduje zaskarżenia zarządzenia prezesa sądu o odmowie wyznaczenia obrońcy z urzędu przez stronę,

która złożyła wniosek w trybie art. 78 § 1 k.p.k., jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 2 oraz art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, wyłączenie prawa do zaskarżenia zarządzenia prezesa sądu o odmowie wyznaczenia obrońcy z urzędu oraz postanowienia sądu o cofnięciu wyznaczenia obrońcy z urzędu nie jest konstytucyjnie dopuszczalne. W odniesieniu do tych dwóch rozstrzygnięć nie występują bowiem szczególne okoliczności uzasadniające posłużenie się przez ustawodawcę ograniczeniem prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Wyłączenie możliwości zaskarżania zarządzenia prezesa sądu oraz postanowienia sądu mają – w ocenie Marszałka – służyć zwiększeniu efektywności postępowania i przyspieszeniu procesu. Nie można ich jednak traktować jako uzasadniających ograniczenie konstytucyjnego prawa do kontroli rozstrzygnięć zapadłych w pierwszej instancji. Z tego względu kwestionowane przepisy k.p.k. w zakresie wskazanym przez wnioskodawcę są niezgodne z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu powtórzył argumentację również w odniesieniu do zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów k.p.k. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 2 Konstytucji. Jego zdaniem prawo do zaskarżenia stanowi istotny składnik „sprawiedliwości proceduralnej”, będącej jednym z komponentów prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Na tle badanej sprawy brak jest konstytucyjnego uzasadnienia wyłączenia prawa do zaskarżenia rozstrzygnięć podejmowanych przez prezesa sądu oraz przez sąd na podstawie zakwestionowanych przepisów k.p.k. Szybkość rozpoznania sprawy – identyfikowana przez Marszałka Sejmu jako powód wyłączenia możliwości zaskarżania rozstrzygnięć zapadających w trybie art. 78 § 2 oraz art. 81 § 1 k.p.k. – nie może być traktowana jako argument za wprowadzaniem ograniczeń prawa do sądu w aspekcie sprawiedliwości proceduralnej. Marszałek Sejmu podkreślił również, że ocenny charakter przesłanek ustanawiania obrońcy z urzędu przemawia dodatkowo za wprowadzeniem kontroli rozstrzygnięć podejmowanych w tej sprawie już na etapie postępowania w pierwszej instancji. Wprowadzenie mechanizmu umożliwiającego skuteczniejsze weryfikowanie błędnych rozstrzygnięć dotyczących wniosków o wyznaczenie obrońcy z urzędu wzmacnia konstytucyjne prawo do obrony, a w niektórych wypadkach zapewnia jego realizację.

Marszałek Sejmu nawiązał również do zmian, jakie w ramach procedury karnej zostały przedstawione przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego. Proponowane zmiany zmierzają w stronę poszerzenia dostępu do pomocy prawnej na etapie postępowania sądowego. Zasadą ma być korzystanie przez podejrzanego z prawa ubogich na etapie postępowania przygotowawczego. Wyznaczanie obrońcy z urzędu w ramach postępowania sądowego nie będzie uzależnione od sytuacji majątkowej oskarżonego. Proponowana modyfikacja uregulowań stanowiących przedmiot wniosku RPO oraz uzasadnienie projektowanych zmian dodatkowo potwierdzają argumentację Marszałka Sejmu w odniesieniu do kwestionowanych przepisów k.p.k.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 21 lutego 2012 r. zajął stanowisko, że art. 81 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wniesienia zażalenia na zarządzenie prezesa sądu odmawiające wyznaczenia obrońcy z urzędu oskarżonemu, który złożył wniosek na podstawie art. 78 § 1 k.p.k., jest niezgodny z art. 78 oraz art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji. Prokurator uznał także, że art. 78 § 2 k.p.k. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie sądu o cofnięciu wyznaczenia obrońcy z urzędu, jest niezgodny z art. 78 oraz art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny stanął na stanowisku, że – choć prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydawanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji) nie ma charakteru absolutnego – to jednocześnie brak jest dostatecznie uzasadnionych powodów wyłączenia tego prawa w ramach przepisów k.p.k. kwestionowanych we wniosku RPO. Argumentem uzasadniającym brak możliwości zaskarżania rozstrzygnięć wydawanych na podstawie art. 81 § 1 oraz art. 78 § 2 k.p.k. nie może być w szczególności dążenie do zapewnienia szybkiego rozpoznania sprawy. Jego zdaniem, kontrola instancyjna rozstrzygnięć o wyznaczeniu lub cofnięciu wyznaczenia obrońcy z urzędu dotyczyłaby wyłącznie kwestii ubocznej z punktu widzenia głównego postępowania, co z pewnością nie miałoby wpływu na jego przewlekłość. W rezultacie uznając, że brak jest szczególnych okoliczności uzasadniających ustanowienie wyjątku od zasady wyrażonej w art. 78 Konstytucji, Prokurator Generalny w pełni podzielił pogląd RPO dotyczący niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów k.p.k. w zakresie wskazanym we wniosku. Zdaniem Prokuratora Generalnego, niezgodność pominięcia ustawodawczego identyfikowanego w art. 78 § 2 oraz art. 81 § 1 k.p.k. z art. 78 Konstytucji skutkuje również koniecznością uznania niezgodności tych przepisów z pozostałymi wzorcami wymienionymi we wniosku RPO, a więc z art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji.

II

Na rozprawie 8 października 2013 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie i odpowiedzieli na pytania członków składu orzekającego.

Po uzyskaniu odpowiedzi na pytania od uczestników postępowania Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do wydania rozstrzygnięcia i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją dwóch przepisów k.p.k. określających uprawnienia oskarżonego związane z realizowaniem prawa do obrony w procesie karnym. Kwestionowane rozstrzygnięcia dotyczą warunków wyznaczania obrońcy z urzędu (art. 81 § 1 k.p.k.) oraz okoliczności, w jakich oskarżony może zostać pozbawiony prawa do korzystania z tak wyznaczonego obrońcy (art. 78 § 2 k.p.k.).

1.2. Wnioskodawca w *petitum* oraz uzasadnieniu wniosku posługuje się pojęciem „strony”, której nie przysługuje prawo do zaskarżenia zarządzenia prezesa właściwego sądu o odmowie wyznaczenia obrońcy z urzędu. W zakwestionowanym art. 81 § 1 k.p.k. mowa jest natomiast o „oskarżonym”, któremu nie przysługuje takie prawo. Mając jednak na uwadze wyjaśnienia przedstawiciela wnioskodawcy złożone na rozprawie oraz treść art. 71 § 3 k.p.k., należało przyjąć, że wnioskodawca kwestionuje w istocie brak możliwości zaskarżenia stosownego zarządzenia prezesa sądu nie tylko przez oskarżonego, ale również przez podejrzanego, który ubiega się o obrońcę z urzędu.

1.3. Działając na podstawie art. 81 § 1 k.p.k. prezes sądu właściwego do rozpoznania sprawy wyznacza oskarżonemu obrońcę z urzędu w związku z okolicznościami określonymi w art. 78 § 1, art. 79 § 1 i 2 oraz art. 80 k.p.k. Kompetencja prezesa sądu związana jest – po pierwsze – z realizacją przez oskarżonego prawa do żądania wyznaczenia obrońcy z urzędu ze względu na niezamożność, definiowaną jako brak możliwości ponoszenia kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny (art. 78 § 1 k.p.k.). Po drugie, prezes sądu wyznacza obrońcę z urzędu w wypadkach tzw. obrony obligatoryjnej, a więc jeśli obowiązek korzystania z pomocy obrońcy wyznaczonego z urzędu wynika z ustawy (art. 79 § 1 i 2 oraz art. 80 k.p.k.).

Wątpliwości wnioskodawcy dotyczą nie całego zakresu normowania art. 81 § 1 k.p.k., ale wyłącznie tej części tego przepisu, która stanowi podstawę prawną do wydania zarządzenia o wyznaczeniu obrońcy z urzędu na wniosek oskarżonego działającego w trybie art. 78 § 1 k.p.k.

Drugi przepis kwestionowany we wniosku RPO – art. 78 § 2 k.p.k. – stanowi, iż sąd może cofnąć wyznaczenie obrońcy, jeżeli okaże się, że nie istnieją okoliczności, na podstawie których go wyznaczono. Chodzi o sytuację, w której sąd, dokonując oceny sytuacji materialnej oskarżonego, stwierdza, że brak jest podstaw do dalszego korzystania przez niego z pomocy profesjonalnego pełnomocnika ustalonego z urzędu. Może to mieć miejsce w każdym wypadku zmiany sytuacji finansowej powodującej wyłączenie w odniesieniu do oskarżonego przesłanki „braku możliwości ponoszenia kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny”. Może też wynikać z dokonanej przez sąd w toku toczącego się postępowania odmiennej od prezesa sądu oceny stanu majątkowego oskarżonego, a w rezultacie oznaczać stwierdzenie, że brak było podstaw do wyznaczenia obrońcy z urzędu.

1.4. Przedmiotem kontroli konstytucyjności w bieżącej sprawie były jedynie te rozstrzygnięcia kodeksu postępowania karnego, które dotyczą wyznaczania obrońcy z urzędu oskarżonym pozostającym w trudnej sytuacji finansowej. Wnioskodawca sformułował zarzuty zarówno w odniesieniu do działań prezesa sądu podejmowanych na podstawie art. 81 § 1 k.p.k., jak i rozstrzygnięcia sądu, zapadającego na podstawie art. 78 § 2 k.p.k. Rzecznik nie podważa samej istoty instytucji obrony z urzędu przysługującej ze względu na niezamożność oskarżonego, ani nie kwestionuje przyjętego modelu rozstrzygania tej kwestii przez prezesa sądu, czy następnie przez właściwy sąd. Wątpliwości RPO wiążą się z brakiem zagwarantowania przez ustawodawcę mechanizmu weryfikacji tych rozstrzygnięć procesowych. W rezultacie przepisy k.p.k. wskazane we wniosku mają być poddane kontroli

konstytucyjności nie tyle w tej części, która została w nich unormowana, ile w zakresie sygnalizowanego przez wnioskodawcę pominięcia ustawodawczego. Zarzut dotyczy więc tego, co ustawodawca pominął w treści art. 81 § 1 i art. 78 § 2 k.p.k. choć – zdaniem RPO – powinien był unormować przez wzgląd na powołane we wniosku wzorce kontroli. Weryfikacja tak określonego zarzutu powinna się zatem sprowadzać do stwierdzenia, czy faktycznie brak możliwości merytorycznej kontroli rozstrzygnięć, o których mowa w kwestionowanych przepisach oznacza, że ustawodawca nie zrealizował postanowień wynikających z art. 45 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 2 oraz z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

2. Obrona z urzędu dla osoby niezamożnej.

2.1. Wyznaczenie obrońcy z urzędu na podstawie art. 78 § 1 k.p.k. uzależnione jest od trzech przesłanek. Po pierwsze, oskarżony nie może uprzednio wyznaczyć obrońcy z wyboru, po drugie, powinien pozostawać w trudnej sytuacji finansowej oraz, po trzecie, powinien sformułować żądanie wyznaczenia obrońcy z urzędu.

Podstawowym, a przy tym merytorycznym, warunkiem domagania się wyznaczenia obrońcy z urzędu na podstawie art. 78 § 1 k.p.k. jest wykazanie złej sytuacji majątkowej przez oskarżonego. W doktrynie wskazuje się, iż chodzi tutaj o taki stan finansów oskarżonego, w którym po opłaceniu obrony nie jest on w stanie pokryć niezbędnych kosztów utrzymania siebie i swojej rodziny. To nie znaczy, że oskarżony powinien być całkowicie pozbawiony środków finansowych, ale jedynie wykazać taki ich poziom, który uniemożliwia zaspokojenie minimalnych potrzeb. Utożsamiane jest to niekiedy z kryterium minimum socjalnego, wyznaczającego górną granicę obszaru ubóstwa. Przykładowym miernikiem sytuacji, którą opisuje art. 78 § 1 k.p.k., może być również wskaźnik przeciętnego miesięcznego dochodu na osobę w rodzinie, uprawniający do otrzymania zasiłku rodzinnego (por. R. A. Stefański, *Prawo do wyznaczenia obrońcy z urzędu ze względu na niezamożność*, [w:] *Skargowy model procesu karnego. Księga ofiarowana Profesorowi Stanisławowi Stachowiakowi*, Warszawa 2008, s. 346-347).

Formalnym warunkiem wyznaczenia obrońcy z urzędu w sytuacji niezamożności jest brak uprzedniego wyboru obrońcy przez oskarżonego. Świadczy to przede wszystkim o subsydiarnym charakterze instytucji pomocy prawnej z urzędu, ukształtowanej obecnie jako zastępcza – względem obrony z wyboru – forma realizacji przez oskarżonego przysługującego mu prawa do obrony.

Wyznaczenie obrońcy z urzędu związane jest z wymogiem formalnym w postaci wystąpienia przez oskarżonego z żądaniem wyznaczenia mu obrońcy z urzędu. A więc bez inicjatywy ze strony oskarżonego nie jest możliwe posłużenie się mechanizmem obrony z urzędu w analizowanej sytuacji. Wniosek oskarżonego powinien przy tym zawierać argumentację, w której wykaże on, że nie może ponieść kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i swojej rodziny. Wykazanie niemożności poniesienia kosztów obrony może nastąpić m.in. na podstawie dokumentów świadczących o zarobkach oskarżonego, jego stanie rodzinnym i majątkowym. Wśród okoliczności uzasadniających żądanie mogą być np. pozostawanie bez pracy i brak majątku, pobieranie nauki i pozostawanie na utrzymaniu rodziców lub opiekunów, ponoszenie znacznych wydatków na leczenie lub rehabilitację siebie lub członków rodziny, zobowiązania alimentacyjne (por. A. Zachuta, *Bezpłatna pomoc prawna z urzędu w procesie karnym (art. 78 § 1 k.p.k.)*, „Przegląd Sądowy” nr 7-8/2005, s. 194-196). Jeżeli oskarżony nie wykaże w sposób należyty braku możliwości poniesienia kosztów obrony, to przewodniczący wydziału wyznacza termin uzupełnienia wniosku. Po bezskutecznym upływie tego terminu lub też w wypadku wątpliwości co do sposobu wykazania przez oskarżonego niemożności poniesienia kosztów obrony, sprawę kieruje się na posiedzenie w celu merytorycznego rozpoznania wniosku (§ 284 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, Dz. U. Nr 38, poz. 249, ze zm.).

2.2. Organem uprawnionym do wyznaczenia obrońcy z urzędu w związku z niezamożnością oskarżonego jest prezes sądu właściwego do rozpoznania sprawy (art. 81 § 1 k.p.k.). Czynności te może wykonać również przewodniczący wydziału lub upoważniony sędzia (art. 93 § 2 k.p.k.). Właściwy podmiot dokonuje merytorycznej oceny żądania oskarżonego oraz stwierdza, czy w danym wypadku wykazał on należyte braki możliwości poniesienia kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny. Zarówno pozytywne, jak i negatywne rozstrzygnięcie dotyczące wyznaczenia obrońcy z urzędu na podstawie art. 78 § 1 k.p.k. powinno przybrać postać zarządzenia (art. 93 § 2 k.p.k.), choć w praktyce wskazywano też na wydawanie tego rodzaju rozstrzygnięć w formie postanowień (por. A. Zachuta, *op. cit.*, s. 194-195).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że rozstrzygnięcie prezesa sądu, o którym mowa w art. 81 § 1 k.p.k., ma niewątpliwie charakter procesowy. Nie jest ono natomiast czynnością administracyjną.

Istnieje rozbieżność co do tego, czy rozstrzygnięcie w omawianej sprawie powinno zawierać uzasadnienie. Pogląd o konieczności sporządzenia uzasadnienia wyraził Sąd Najwyższy, wskazując na potrzebę wyjaśnienia

motywów takiego rozstrzygnięcia, podlegającego następnie kontroli w postępowaniu odwoławczym (zob. wyrok SN z 5 marca 2002 r., sygn. akt III KKN 547/00, „Prokuratura i Prawo” nr 11/2002, poz. 8). Stanowisko to było często przywoływane w doktrynie, jakkolwiek nie jest powszechnie podzielane. Oprócz głosów poparcia (zob. R. A. Stefański, *op.cit.*, s. 354; J. Grajewski, *Komentarz aktualizowany do art. 81 Kodeksu postępowania karnego*, pkt 4, Lex/el 2012) formułowano też opinie krytyczne (zob. T. Grzegorzczak, komentarz do art. 81, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Kraków 2003, pkt 8), nawiązujące do ustawowego zwolnienia z obowiązku uzasadniania tych zarządzeń, które nie podlegają zaskarżeniu (art. 99 § 2 k.p.k.). Trzeba podkreślić, że obecnie odmowa wyznaczenia obrońcy z urzędu z uwagi na niezamożność nie podlega zaskarżeniu. Nie mamy bowiem w tym wypadku do czynienia z rozstrzygnięciem zamykającym drogę do wydania wyroku (art. 459 § 1 w związku z art. 466 § 1 k.p.k.). Negatywne rozstrzygnięcie prezesa sądu o zasadności przyznania obrońcy osobie, która złożyła wniosek w trybie art. 78 § 1 k.p.k., nie podlega na tym etapie merytorycznej kontroli sądu.

W doktrynie analizowano skalę tego rodzaju rozstrzygnięć wydawanych przez prezesów sądów, aczkolwiek zawężając badania wyłącznie do jednego okręgu sądowego (okręg krakowski) oraz ograniczonego okresu (od lipca 2003 r. do czerwca 2004 r.). Traktując te ustalenia wyłącznie jako orientacyjne, trzeba powiedzieć, że odsetek rozstrzygnięć odmownych oscyluje wokół 40% wszystkich rozstrzygnięć. Jednocześnie, nawiązując do tych samych danych, można zauważyć, że korzystanie z instytucji przewidzianej w art. 78 § 1 k.p.k. nie jest specjalnie rozpowszechnione. Jedynie bowiem ok. 3% oskarżonych domaga się wyznaczenia obrońcy z urzędu w tym trybie (por. A. Zachuta, *op.cit.*, s. 189).

W piśmie z 23 sierpnia 2013 r. (znak: DSO-II-070-46/13/18) przekazanym Trybunałowi Konstytucyjnemu w związku z rozpatrywaną sprawą przez Departament Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości Ministerstwa Sprawiedliwości wyjaśniono, że uzyskanie wyczerpujących danych dotyczących liczby wniosków o wyznaczenie obrońcy z urzędu na podstawie art. 78 § 1 k.p.k. oraz informacji o przyznaniu bądź odmowie przyznania takiego obrońcy nie jest możliwe z uwagi na to, że wnioski te nie są rejestrowane w osobnym wykazie i nie ma możliwości wygenerowania takich danych z systemów informatycznych bez konieczności analizowania każdej sprawy. Z tego względu przekazano Trybunałowi jedynie dane szacunkowe dotyczące wyłącznie trzech obszarów sądowych. Nawiązując do tych informacji, można stwierdzić, że korzystanie z instytucji przewidzianej w art. 78 § 1 k.p.k. nie jest zbyt rozpowszechnione. Chodzi tu o przeszło 4600 wniosków na ponad 47 000 osób oskarżonych i skazanych w obszarze apelacji białostockiej w latach 2007-2012, nieco ponad 1000 wniosków na ponad 60 000 osób oskarżonych w okręgu Sądu Okręgowego w Częstochowie w latach 2007-2012 oraz 383 wnioski na ogólną liczbę przeszło 24 000 oskarżonych w okręgu Sądu Okręgowego we Włocławku w latach 2007-2012. Odnosząc się do tych samych, szacunkowych danych należy też stwierdzić, że w większości wypadków wnioski o wyznaczenie obrońcy z urzędu w trybie art. 78 § 1 k.p.k. były – we wskazanych tutaj obszarach sądowych – uwzględniane.

2.3. Wyznaczenie obrońcy z urzędu z uwagi na niezamożność oskarżonego nie ma charakteru definitywnego i może podlegać weryfikacji w toku prowadzonego postępowania. Zgodnie z art. 78 § 2 k.p.k. sąd może cofnąć wyznaczenie obrońcy, jeżeli okaże się, że nie istnieją okoliczności, na podstawie których go wyznaczono. Istnieje zatem mechanizm merytorycznej kontroli rozstrzygnięć prezesa sądu na podstawie art. 81 § 1 w związku z art. 78 § 1 k.p.k. Kompetencja kontrolna przysługuje w tym wypadku sądowi, który dokonuje samodzielnej oceny stanu majątkowego oskarżonego. Brzmienie powołanego art. 78 § 2 k.p.k. przesądza o tym, że cofnięcie wyznaczenia obrońcy może opierać się na analizie aktualnej sytuacji finansowej oskarżonego. Może również odnosić się do sytuacji, jaka miała miejsce w momencie rozstrzygnięcia tej sprawy przez prezesa sądu. Ocena sądu ma więc w tym znaczeniu charakter całościowy, przez co służyć ma kompleksowej kontroli kondycji finansowej oskarżonego.

Cofnięcie wyznaczenia obrońcy następuje w formie postanowienia (art. 93 § 1 k.p.k.), które nie podlega zaskarżeniu.

2.4. Wyznaczenie obrońcy z urzędu na podstawie art. 78 § 1 k.p.k. powierzone jest prezesowi sądu właściwego do rozpatrzenia sprawy (art. 81 § 1 k.p.k.). Ten sam model podejmowania rozstrzygnięć dotyczy również m.in. wyznaczania przez prezesa sądu obrońcy z urzędu w sytuacjach obrony obowiązkowej (art. 81 § 1 w związku z art. 79 § 1 i 2 oraz art. 80 k.p.k.).

W procedurze karnej przewidziano również kilka sytuacji, w których uprawnienie do wyznaczenia obrońcy z urzędu przysługuje sądowi, a nie prezesowi sądu. Ma to miejsce wówczas, kiedy w toku postępowania sąd stwierdzi sprzeczność interesów kilku oskarżonych mających tego samego obrońcę (art. 85 § 2 k.p.k.). Podobnie to sąd decyduje o wyznaczeniu obrońcy z urzędu na wniosek oskarżonego, który wystąpił jednocześnie z wnioskiem o skazanie go bez przeprowadzenia postępowania dowodowego (art. 387 § 1 k.p.k.). Także sąd odwoławczy

wyznacza obrońcę z urzędu, jeżeli nie zdecyduje się uprzednio sprowadzić na rozprawę oskarżonego pozbawionego wolności, który nie ma obrońcy z wyboru (art. 451 k.p.k.). Dzieje się tak ponadto jeżeli oskarżony, który jest objęty obowiązkiem obrony obligatoryjnej i korzysta z obrony z wyboru, wypowiada dotychczasowy stosunek obrończy (także jeżeli stosunek wypowie obrońca); obrońcę z urzędu wyznacza sąd, jakkolwiek stanowiący podstawę wydania takiej decyzji art. 378 § 1 k.p.k. umożliwia wydanie takiego rozstrzygnięcia również przez prezesa sądu.

Podsumowując powyższe ustalenia, należy zaznaczyć, że o ile rozstrzygnięcie w sprawie przyznania obrońcy z urzędu z uwagi na trudną sytuację finansową oskarżonego pozostawione zostało prezesowi sądu właściwego do rozpatrzenia sprawy (art. 81 § 1 w związku z art. 78 § 1 k.p.k.), o tyle w ramach obowiązujących przepisów procedury karnej istnieją również takie sytuacje, w których rozstrzygnięcie o obronie z urzędu podejmuje sąd. Są to jednak wypadki niezwiązane w żadnym razie z analizą sytuacji finansowej oskarżonego. Podejmując stosowne rozstrzygnięcia na podstawie powołanych przepisów, sąd przyznaje obrońcę z urzędu w oderwaniu od statusu materialnego oskarżonego.

3. Ocena zgodności art. 81 § 1 k.p.k. z art. 42 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 i z art. 78 Konstytucji.

3.1. Zarzut sformułowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich względem art. 81 § 1 k.p.k. dotyczy sugerowanego przez wnioskodawcę pominięcia ustawodawczego. Rzecznik twierdzi, że odmowa wyznaczenia obrońcy z urzędu na wniosek niezamożnego oskarżonego powinna podlegać zaskarżeniu. Brak możliwości weryfikacji tego rozstrzygnięcia w obecnym stanie prawnym oznacza niespełnienie wynikających z prawa do sądu zasad rzetelnego i sprawiedliwego procesu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Narusza również wyrażone w art. 42 ust. 2 Konstytucji prawo do obrony. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w analizowanej sprawie brak jest również podstaw do zastosowania wyjątku od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji).

3.2. Zarzut RPO dotyczący istniejącego mechanizmu wyznaczania obrońcy z urzędu na podstawie art. 81 § 1 k.p.k. został poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego przez pryzmat konstytucyjnych gwarancji przysługujących oskarżonemu w ramach postępowania karnego.

3.3. Zgodnie z art. 42 ust. 2 Konstytucji każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu. Tak wyrażone prawo do obrony identyfikowane jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zarówno jako jedna z podstawowych zasad procesu karnego, jak i elementarny standard demokratycznego państwa prawnego (zob. m.in. wyroki z: 17 lutego 2004 r., sygn. SK 39/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 7, cz. III, pkt 3 uzasadnienia; 3 czerwca 2008 r., sygn. K 42/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 77, cz. III, pkt 3 uzasadnienia; 11 grudnia 2012 r., sygn. K 37/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 133, cz. III, pkt 2.2 uzasadnienia). Trybunał stwierdza, że oprócz istotnych gwarancji procesowych, art. 42 ust. 2 Konstytucji ma także niezwykle ważne znaczenie ustrojowe. Określa bowiem konkretny model państwa, w którym każdy podmiot, od momentu wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego aż do wydania prawomocnego wyroku, ma prawo do obrony własnych interesów. To przede wszystkim znaczy, że może składać wyjaśnienia, prezentować swoje stanowisko czy podejmować inne działania mające na celu przeciwstawienie się kierowanemu względem niemu oskarżeniu.

Prawo do obrony, ze względu na ścisłe powiązanie z zasadą demokratycznego państwa prawnego, odnosi się zarówno do postępowania karnego, o czym jednoznacznie przesądza treść art. 42 ust. 2 zdania pierwszego Konstytucji, jak również do każdego postępowania mającego charakter represyjny (zob. wyrok o sygn. K 42/07, cz. III, pkt 3 uzasadnienia). Gwarancyjny charakter prawa do obrony wymaga przy tym, aby nadać mu znaczenie realne i efektywne w ramach konkretnego postępowania. Chodzi zatem o stworzenie warunków, w których podmiot tego prawa będzie mógł z niego skutecznie korzystać dla obrony swoich interesów (zob. wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129, cz. III, pkt 11.2.1 uzasadnienia).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że przysługujące każdemu prawo do obrony w procesie karnym ma wymiar materialny i formalny. Materialny aspekt prawa do obrony odnosi się do wszystkich gwarancji procesowych umożliwiających podejrzanemu lub oskarżonemu prezentowanie własnego stanowiska. Obejmuje m.in. prawo wglądu w akta, możliwość składania wniosków dowodowych, czy też prawo odmowy składania wyjaśnień. Elementem tak szeroko rozumianej materii prawa do obrony jest również jej formalny aspekt związany ściśle z prawem do korzystania z pomocy obrońcy, a więc profesjonalnego pełnomocnika zapewniającego ochronę interesów oskarżonego. Dotyczy to zarówno obrońcy z wyboru, jak i wskazanego w toku postępowania obrońcy z urzędu (zob. m.in. wyrok o sygn. K 42/07).

Ocena mechanizmu procesowego określonego w art. 81 § 1 k.p.k. przez pryzmat konstytucyjnych gwarancji prawa do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, że wyznaczenie obrońcy z urzędu – niezależnie od tego, czy dokonywane jest w ramach obrony obowiązkowej na podstawie art. 79 § 1 i 2 oraz art. 80 k.p.k., czy też na podstawie art. 78 § 1 k.p.k. – jest rozstrzygnięciem o sposobie korzystania przez oskarżonego z prawa do obrony. Prezes sądu właściwego do rozpatrzenia sprawy, działając na podstawie art. 81 § 1 k.p.k., decyduje zatem o realizacji jednego z praw podmiotowych oskarżonego (por. wyrok z 11 stycznia 2005 r., sygn. SK 60/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 2, cz. III, pkt 6 uzasadnienia). Trybunał podkreśla, że chodzi tu o prawo podmiotowe mające swoje źródło w art. 42 ust. 2 Konstytucji. Każde rozstrzygnięcie podejmowane na podstawie art. 81 § 1 k.p.k. należy odczytywać w kontekście realizacji konstytucyjnego prawa podmiotowego, a w szczególności – mając na względzie zarzut wnioskodawcy w badanej sprawie – w perspektywie prawa do korzystania z obrońcy z urzędu na zasadach określonych w ustawie wyrażonego w art. 42 ust. 2 zdaniu drugim Konstytucji.

Należy dodać na marginesie, że podobny sposób postrzegania rozstrzygnięć procesowych dotyczących obrońcy z urzędu w kontekście podmiotowego prawa do obrony jest przyjmowany również w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Odmowa przyznania oskarżonemu obrońcy z urzędu w postępowaniu karnym była podstawą stwierdzonego przez ten sąd naruszenia gwarancji wynikających z art. 6 § 1 i 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) (por. wyrok z 11 czerwca 2013 r. w sprawie Kowalski przeciwko Polsce, nr 43316/08).

3.4. Bezpośrednie powiązanie faktu przyznania, bądź odmowy przyznania obrońcy z urzędu oskarżonemu występującemu z wnioskiem w trybie art. 78 § 1 k.p.k. z treścią prawa do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji) oznacza, iż rozstrzygnięcie prezesa sądu określa sposób realizacji konstytucyjnego prawa podmiotowego w trakcie konkretnego postępowania karnego.

Zastosowanie gwarancji wynikających z prawa do sądu uzależnione jest zawsze od tego, czy rozpatrywane zagadnienie należy powiązać z pojęciem „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Pojęcie to było dotychczas wielokrotnie analizowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i rozumiane jest na gruncie konstytucyjnym w sposób autonomiczny. Nie można go interpretować jedynie przez odwołanie się do podobnych pojęć funkcjonujących na poziomie ustawowym w ramach procedury karnej, cywilnej czy administracyjnej. Z treści art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika, że w sferze przedmiotowej prawo do sądu dotyczy możliwie najszerszego zakresu spraw rozpatrywanych przez sądy w związku z ich podstawową funkcją – sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. W tym sensie zakres normowania art. 45 ust. 1 Konstytucji, jeśli chodzi o zastosowane przez ustrojodawcę pojęcie „sprawy”, obejmuje te wszystkie spory prawne, które dotyczą istoty funkcji sądowego wymiaru sprawiedliwości. Poza tym zakresem pozostają natomiast spory wewnątrz aparatu państwowego (np. sprawy stosunku nadrzędności i podporządkowania między organami państwa) oraz – co do zasady – sprawy podległości służbowej urzędników (zob. wyrok TK z 18 lipca 2011 r., sygn. SK 10/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 58, cz. III, pkt 3.1.1 uzasadnienia).

Urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu dotyczy wszystkich sytuacji, w których dochodzi do rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu – w relacji zarówno do innych równorzędnych podmiotów, jak i władzy publicznej – a natura istniejącego stosunku prawnego wyklucza podejmowanie w tym zakresie arbitralnych decyzji. W rezultacie treść normatywna pojęcia „rozpatrzenie sprawy” utożsamiana jest z każdym rozstrzygnięciem o prawach lub obowiązkach danego podmiotu, zapadającym na podstawie norm prawnych zawartych w obowiązujących przepisach. Chodzi tu o czynność polegającą na prawnej kwalifikacji określonego stanu faktycznego na podstawie konkretnej i indywidualnej normy adresowanej do danego podmiotu, która wywołuje skutki prawne w sferze uprawnień bądź obowiązków tego podmiotu. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji każda czynność spełniająca wskazane kryteria zarezerwowana jest dla niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu, którego rozstrzygnięcie ma być dokonane w sposób sprawiedliwy, jawny oraz bez nieuzasadnionej zwłoki (zob. wyroki TK z 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63, cz. III, pkt 5; 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110, cz. III, pkt 5.1.1 uzasadnienia).

Podmiotem konstytucyjnego prawa do sądu jest „każdy”. To znaczy, że także w sferze podmiotowej prawo to ma charakter bardzo szeroki i obejmuje wszystkie „sprawy” dotyczące zarówno jednostki, jak i osób prawnych prawa prywatnego. Ochrona przewidziana w art. 45 ust. 1 Konstytucji dotyczy nie tylko wąsko rozumianego postępowania głównego, ale może również obejmować inne postępowania, w których sąd rozstrzyga o prawach i obowiązkach danego podmiotu. W dotychczasowym orzecznictwie wskazywano m.in. na postępowanie wieczystoksięgowe (zob. wyrok z 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81), postępowanie w sprawie stwierdzenia niedopuszczalności wpisu hipoteki lub zastawu w księdze wieczystej lub właściwym rejestrze (zob. wyrok z 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98) czy też postępowanie

dotyczące kosztów pomocy prawnej świadczonej z urzędu (wyrok z 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110).

Na tle powyższych ustaleń Trybunał stwierdził, że rozstrzygnięcie o przyznaniu bądź odmowie przyznania obrońcy z urzędu oskarżonemu występującemu z wnioskiem w trybie art. 78 § 1 k.p.k. jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Decyduje bowiem o prawach lub obowiązkach konkretnego podmiotu na podstawie norm prawnych wynikających z przepisów prawnych. Dokonując oceny wniosku oskarżonego, ubiegającego się o przyznanie mu obrońcy z urzędu z uwagi na brak możliwości poniesienia kosztów obrony z wyboru, prezes właściwego sądu rozstrzyga zarówno o formie korzystania z prawa do obrony, jak i w zasadniczym stopniu o tym, jak to prawo będzie realizowane. Wyznaczenie obrońcy oznacza bowiem ustanowienie procesowego przedstawiciela, którego głównym zadaniem jest ochrona oskarżonego w taki sposób, aby cele toczącego się procesu karnego zostały osiągnięte z poszanowaniem gwarancji prawa do obrony (por. wyrok z 10 grudnia 2012 r., sygn. K 25/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 132, cz. III, pkt 2 uzasadnienia). Odmowa przyznania profesjonalnego obrońcy nie oznacza – sama w sobie – pozbawienia oskarżonego prawa do obrony, jakkolwiek determinuje sposób korzystania przez tę osobę z przysługującego jej uprawnienia do prezentowania własnego stanowiska i przeciwstawiania się stawianym zarzutom. Dotyczy zatem „sprawy”, o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, przez co musi być postrzegana w perspektywie konstytucyjnej regulacji prawa do sądu.

3.5. Rozstrzygnięcie podejmowane na podstawie art. 81 § 1 k.p.k. musi stać się przedmiotem oceny dokonywanej przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Wiąże się to z koniecznością takiego ukształtowania procedury, aby sąd miał możliwość wypowiedzenia się na temat przyznania obrońcy z urzędu w sytuacji, w której oskarżony nie będzie w stanie ponieść kosztów obrony z wyboru bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny. Orzeczenie w tym zakresie – z uwagi na wyraźne powiązanie rozstrzygnięcia tej kwestii z pojęciem „sprawy” z art. 45 ust. 1 Konstytucji – musi należeć do sądu. Wymóg ten – w obecnym stanie prawnym – nie jest realizowany.

Rozstrzygnięcie podejmowane na podstawie art. 81 § 1 w związku z art. 78 § 1 k.p.k. pozostawione jest poza zakresem kompetencji sądu w rozumieniu konstytucyjnym. Wyznaczenie obrońcy z urzędu niezamożnemu oskarżonemu leży bowiem w kompetencji prezesa sądu właściwego do rozpoznania sprawy, a wydane przez niego rozstrzygnięcie nie podlega kontroli sądu.

Pozycja ustrojowa prezesa sądu została określona przede wszystkim w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.). Funkcję prezesa, będącego organem sądu danego szczebla, może pełnić sędzia powołany spośród kadry sędziowskiej sądów rejonowych, okręgowych lub apelacyjnych. Jest to funkcja sprawowana kadencyjnie, przy czym status prawny prezesa sądu w okresie jego urzędowania można uznać za stabilny, biorąc pod uwagę ograniczone możliwości odwołania takiej osoby ze stanowiska przed upływem kadencji. Do podstawowych zadań związanych z wykonywaniem funkcji prezesa sądu należy przede wszystkim kierowanie sądem i reprezentowanie go na zewnątrz. Chodzi tu m.in. o kierowanie działalnością administracyjną sądu, wykonywanie zadań zwierzchnika służbowego pozostałych sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów, jak również powierzanie sędziom i referendarzom sądowym pełnienia określonych prawem funkcji. Prezes sądu jest jednocześnie przewodniczącym kolegium sądu okręgowego lub apelacyjnego. Status prawny prezesa sądu nie ogranicza się przy tym wyłącznie do funkcji o charakterze administracji sądowej. Wiąże się również z wykonywaniem zadań jurysdykcyjnych przewidzianych dla tego podmiotu m.in. w przepisach odrębnych. Przykładem tego rodzaju zadania jest właśnie kompetencja w zakresie rozstrzygania o wyznaczeniu obrońcy z urzędu niezamożnemu oskarżonemu. Choć prezes sądu ma szczególnie status z uwagi na powierzone mu zadania administracyjne i orzecznicze, to z oczywistych względów nie może być utożsamiany z sądem w rozumieniu konstytucyjnym.

3.6. Obowiązująca procedura wyznaczania obrońcy z urzędu oskarżonemu, który wystąpił z wnioskiem w trybie art. 78 § 1 k.p.k., nie przewiduje udziału sądu. Rozstrzygnięcie dotyczące odmowy wyznaczenia obrońcy, a zatem sposobu realizacji prawa do obrony w postępowaniu karnym, nie podlega jakiegokolwiek sądowej weryfikacji.

Zarzut postawiony przez wnioskodawcę dotyczy braku zagwarantowania przez ustawodawcę możliwości merytorycznej weryfikacji zarządzenia prezesa sądu o odmowie wyznaczenia obrońcy z urzędu niezamożnemu oskarżonemu. Rzecznik upatruje wadliwość kwestionowanego przepisu w braku zaskarżalności rozstrzygnięcia, które – jak zostało to uprzednio stwierdzone – dotyczy sfery realizacji konstytucyjnego prawa podmiotowego, a konkretnie prawa do obrony. Pytanie, na jakie należało odpowiedzieć, dotyczyło tego, czy powołane przez wnioskodawcę wzorce kontroli określają konstytucyjny model zaskarżalności tego rodzaju rozstrzygnięć, a jeśli tak, to czy można na tym tle dopatrywać się wadliwości rozwiązania przyjętego w art. 81 § 1 k.p.k.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazywał, że zaskarżalność rozstrzygnięć sądowych stanowi jedną z gwarancji przypisywanych do ogólnie sformułowanego prawa do sądu. W tym ujęciu art. 45 ust. 1 Konstytucji traktowano nie tylko jako prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, a więc merytorycznego rozstrzygnięcia w zakresie praw jednostki, ale także jako prawo do sądowej kontroli takich rozstrzygnięć (zob. wyrok z 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 38, cz. III, pkt 3 uzasadnienia). Rozstrzygnięcie po raz pierwszy kwestii mającej istotne znaczenie dla praw jednostki powinno podlegać weryfikacji, której źródłem jest wywiedziona z art. 45 ust. 1 Konstytucji zasada sprawiedliwości proceduralnej (zob. wyrok z 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 46, cz. III, pkt 3.1 uzasadnienia).

Zdaniem Trybunału, na tle badanej sprawy kwestię zaskarżalności należy postrzegać głównie przez pryzmat powołanego przez RPO wzorca w postaci art. 78 Konstytucji. Przepis ten wyraża ogólną zasadę zaskarżalności wszelkich rozstrzygnięć w każdym postępowaniu przed organami państwa. Powinien być on przy tym interpretowany z uwzględnieniem wykładni systemowej, biorąc pod uwagę przede wszystkim art. 45 oraz art. 175 Konstytucji (zob. m.in. wyroki z: 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 64, cz. III, pkt 2.1 uzasadnienia; 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110, cz. III, pkt 3.4.2 uzasadnienia). Prawo do zaskarżania orzeczeń, w taki sposób, w jaki zostało wyrażone w art. 78 Konstytucji, wzmacnia i rozwija gwarancje prawa do sądu (zob. wyrok o sygn. SK 20/11, pkt 3.4.2 uzasadnienia). Uznanie danej kwestii za „sprawę”, nawet jeżeli ma w ramach danego postępowania charakter wypadkowy, skutkuje zatem koniecznością zagwarantowania zaskarżalności takiego rozstrzygnięcia.

Wynikający z art. 78 Konstytucji nakaz takiego kształtowania procedury, aby przewidziane w niej było prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia, nie oznacza, że ma on charakter absolutny. Świadczy o tym przede wszystkim samo brzmienie art. 78 zdania drugiego Konstytucji, w którym wyraźnie przewidziano możliwość ustawowego wprowadzania wyjątków od zasady zaskarżalności. Tak więc chociaż konkretna sprawa może – co do zasady – wymagać takiego ukształtowania procedury, by była zapewniona merytoryczna weryfikacja zapadłego rozstrzygnięcia, to jednocześnie brak tego rodzaju rozwiązania należy zawsze ocenić w kontekście dopuszczalności posłużenia się przez ustawodawcę wyjątkiem od zasady wyrażonej w art. 78 zdaniu pierwszym Konstytucji. Taki kierunek rozumowania należało przyjąć w badanej sprawie w odniesieniu do rozstrzygnięcia zapadającego na podstawie art. 81 § 1 w związku z art. 78 § 1 k.p.k.

Wspominając o możliwości wprowadzenia wyjątku od zasady wynikającej z art. 78 zdania pierwszego Konstytucji, ustrojodawca nie określił szczegółowo katalogu sytuacji, w których jego zastosowanie jest dopuszczalne. Nie znaczy to jednak, iż ustawodawca ma w tym zakresie nieograniczoną swobodę. W przeciwnym razie to w jego kompetencjach należałoby samodzielnie określać zakres norm konstytucyjnych. Wyjątki od zasady zaskarżalności nie mogą z pewnością prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych, a tym bardziej całkowicie przekreślać samej zasady ogólnej. Każde odstępstwo od reguły wyznaczonej w art. 78 Konstytucji musi być więc spowodowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiłyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego (zob. wyroki z: 4 marca 2008 r., sygn. SK 3/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 25, cz. III, pkt 6.1 uzasadnienia; 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113, cz. III, pkt 1.4 uzasadnienia; 3 lipca 2012 r., sygn. K 22/09, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 74, cz. III, pkt 5.5 uzasadnienia).

Przenosząc te ustalenia na poziom rozważań dotyczących procedury wyznaczenia obrońcy z urzędu oskarżonemu występującemu z wnioskiem w trybie art. 78 § 1 k.p.k. Trybunał stwierdził, że rozstrzygnięcie w tej sprawie powinno – co do zasady – podlegać weryfikacji sądowej, zgodnie z wymogami art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji. Ewentualne odstępstwo od zasady zaskarżalności byłoby możliwe jedynie, jeśli dałoby się uzasadnić szczególnymi okolicznościami legitymowanymi konstytucyjnie. Na gruncie rozpatrywanej sprawy Trybunał nie znalazł jednak takich okoliczności, które uzasadniałyby odstępstwo od zaskarżalności rozstrzygnięcia o odmowie wyznaczenia obrońcy z urzędu niezamożnemu oskarżonemu.

3.7. Podstawowym argumentem wskazującym na brak możliwości odstąpienia od zaskarżalności negatywnego rozstrzygnięcia podjętego w trybie art. 81 § 1 w związku z art. 78 § 1 k.p.k. jest istota sprawy, której dotyczy. Określenie sposobu realizacji przez oskarżonego prawa podmiotowego do obrony dotyczy jednej z podstawowych gwarancji wyznaczających jego status w ramach postępowania karnego. Analizowane tutaj rozstrzygnięcie ma – co prawda – charakter odrębny od postępowania, w ramach którego sąd sprawuje wymiar sprawiedliwości, wypowiadając się na temat odpowiedzialności karnej, jakiej podlegać ma jednostka. Określenie sposobu prowadzenia obrony w zasadniczym stopniu kształtuje jednak sytuację faktyczną oskarżonego. Trybunał Konstytucyjny nie wypowiada się w tym miejscu na temat tego, czy występowanie w postępowaniu karnym bez pełnomocnika może obniżyć skuteczność obrony z uwagi na brak merytorycznego przygotowania oskarżonego. Z punktu widzenia oskarżonego rozstrzygnięcie o ewentualnym przyznaniu obrońcy z urzędu istotnie określa sposób

prowadzenia obrony w jej formalnym znaczeniu. Rozstrzygnięcie dotyczące „prawa ubogich” w oczywisty sposób dotyka sfery obrony w znaczeniu formalnym, wiążąc się ściśle z ekonomicznym aspektem realizowania tego prawa (por. wyrok z 26 lipca 2006 r., sygn. SK 21/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 88, cz. VI, pkt 6 uzasadnienia). Powinno zatem podlegać sądowej kontroli. Rozstrzygnięcie tej kwestii nie może być traktowane jako całkowicie uboczne w stosunku do toczącego się postępowania w sprawie. Wręcz przeciwnie, przesądza ono o tym, jak to postępowanie będzie przebiegało, co najmniej w jego sferze formalnej. Przyznanie bądź nieprzyznanie obrońcy z urzędu niezamożnemu oskarżonemu nie może być zatem klasyfikowane jako czynność dodatkowa wobec rozstrzyganej sprawy, a przez to nienależąca do aktów dokonywanych w ramach sprawowania funkcji wymiaru sprawiedliwości (por. wyrok o sygn. SK 54/04).

Niedopuszczalność zastosowania wyjątku od zasady zaskarżalności względem rozstrzygnięcia podejmowanego na podstawie art. 81 § 1 w związku z art. 78 § 1 k.p.k. związana jest również z samym sposobem wyznaczenia obrońcy z urzędu w podanym wypadku. Rozstrzygnięcie tej kwestii dokonywane jest jednoosobowo przez prezesa sądu właściwego do rozpoznania sprawy, który musi uprzednio ocenić spełnienie materialnej przesłanki należytego wykazania braku możliwości ponoszenia kosztów obrony przez oskarżonego. Kryteria dokonywanej w tym zakresie oceny nie zawsze są jasno określone. Nie bez znaczenia są także istniejące rozbieżności co do tego, czy takie rozstrzygnięcie powinno być uzasadniane, czy też nie wymaga uzasadnienia z uwagi na brak możliwości jego zaskarżenia (art. 99 § 2 k.p.k., por. także cz. III, pkt 2.2 uzasadnienia).

Inny argument na rzecz braku możliwości odstąpienia od zasady przewidzianej w art. 78 zdaniu pierwszym Konstytucji wiąże się z treścią niektórych unormowań zawartych w kodeksie postępowania karnego. W obowiązującym stanie prawnym istnieją takie rozstrzygnięcia prezesa sądu, które dotyczą bezpośrednio sfery uprawnień procesowych uczestników postępowania i są objęte prawem do zaskarżenia. W ramach procedury karnej sądowa weryfikacja rozstrzygnięć prezesa sądu dotyczy m.in. zarządzenia prezesa w sprawie usunięcia braków formalnych aktu oskarżenia (art. 337 § 2 w związku z art. 337 § 1 k.p.k.), zarządzenia o odmowie przyjęcia wniosku o sporządzenie na piśmie i doręczenie uzasadnienia wyroku, złożonego przez osobę nieuprawnioną lub po terminie (art. 422 § 3 k.p.k.) czy też zarządzenia o odmowie przyjęcia środka odwoławczego wniesionego po terminie lub przez osobę nieuprawnioną (art. 429 § 2 w związku z art. 429 § 1 k.p.k.). Trudno jest znaleźć uzasadnienie wyłączenia z tego katalogu rozstrzygnięcia o tak istotnym znaczeniu dla sytuacji prawnej oskarżonego w procesie karnym, jakim jest odmowa wyznaczenia obrońcy z urzędu w związku z tzw. prawem ubogich, zwłaszcza że ustawodawca przewidział możliwość zażalenia postanowienia sądu o wyznaczeniu innego obrońcy z urzędu ze względu na sprzeczność interesów kilku oskarżonych reprezentowanych przez tego samego obrońcę (art. 85 § 2 k.p.k.). W ocenie Trybunału, uzasadnieniem wprowadzenia wyjątku od zasady zaskarżalności w odniesieniu do zarządzenia prezesa sądu wydanego na podstawie art. 81 § 1 w związku z art. 78 § 1 k.p.k. nie może być przesłanka ważnego interesu postępowania, szczególnego charakteru, ani postulat jego sprawnego i szybkiego przeprowadzenia.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tego rodzaju sytuacje stanowiły podstawę stwierdzenia zgodności z art. 78 Konstytucji niektórych rozwiązań proceduralnych wprowadzających wyjątki od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Trybunał dopuszczał brak możliwości zażalenia na zarządzenie dotyczące obecności prokuratora (lub osoby wskazanej) podczas kontaktów oskarżonego z jego obrońcą (zob. wyrok o sygn. SK 39/02), brak możliwości zażalenia przez komornika orzeczenia sądu przyznającego mu odpowiednią sumę pieniężną od Skarbu Państwa (zob. wyrok z 14 października 2010 r., sygn. K 17/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 75) czy też brak możliwości zaskarżenia postanowienia sądu w sprawie oddalenia wniosku o wyłączenie komornika (zob. wyrok z 12 kwietnia 2012 r., sygn. SK 21/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 38). Rozpatrywana w niniejszym postępowaniu sprawa wyznaczenia obrońcy z urzędu oskarżonemu, który wskazuje na brak możliwości ponoszenia kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny, ma całkowicie odrębny charakter i nie może być przyrównywana do wymienionych rozstrzygnięć Trybunału. Trudno jest przy tym wskazać inne wartości lub zasady konstytucyjne, które mogłyby uzasadniać posłużenie się przez ustawodawcę przewidzianym w art. 78 Konstytucji wyjątkiem od zasady zaskarżalności w odniesieniu do analizowanego art. 81 § 1 w związku z art. 78 § 1 k.p.k. Nawiązując w tym miejscu do argumentu sprawności i szybkości postępowania karnego, trzeba także zauważyć, że brak możliwości zakwestionowania negatywnego rozstrzygnięcia podejmowanego na podstawie art. 81 § 1 k.p.k. może powodować daleko idące skutki dla całego postępowania w danej sprawie. Zarzut braku wyznaczenia obrońcy z urzędu może być bowiem podnoszony przez oskarżonego w apelacji zgodnie z art. 447 § 3 k.p.k., co – w wypadku jego uwzględnienia – skutkować może koniecznością powtórzenia procesu. Sądowa kontrola rozstrzygnięcia podejmowanego na podstawie art. 81 § 1 k.p.k., zapewniona dopiero na kolejnym etapie instancyjnym, jest przez to nieefektywna z punktu widzenia całego toczącego się postępowania.

3.8. Trybunał Konstytucyjny zwraca również uwagę na ważne argumenty systemowe. Po pierwsze, zgodnie z art. 117 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm., dalej: k.p.c.) osoba fizyczna, niezwolniona przez sąd od kosztów sądowych, może się domagać ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, jeżeli złoży oświadczenie, z którego wynika, że nie jest w stanie ponieść kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. Orzeka o tym sąd, w którym sprawa ma być wytoczona lub się toczy (art. 117 § 4 k.p.c.). Na postanowienie odmawiające ustanowienia adwokata lub radcy prawnego lub ich odwołanie przysługuje zażalenie (art. 394 § 1 pkt 2 k.p.c.) kierowane do sądu, który je wydał. Jeżeli sąd ten nie uwzględni zażalenia, a przy tym stwierdzi, że nie ma ono braków formalnych, przekazuje je wraz z aktami sprawy sądowi drugiej instancji do rozpoznania. Wydaje się, że skoro rozstrzygnięcia dotyczące przyznania bądź odmowy przyznania obrony z urzędu w procedurze cywilnej podlegają merytorycznej kontroli sądu, to tym bardziej sądowa weryfikacja powinna dotyczyć tych samych zagadnień na gruncie procesu karnego.

Po drugie, prawo pomocy, obejmujące zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego, jest przewidziane również w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm. dalej: p.p.s.a.). Przyznanie prawa pomocy osobie fizycznej związane jest z wykazaniem braku możliwości ponoszenia jakichkolwiek kosztów postępowania lub też braku możliwości ponoszenia pełnych kosztów postępowania, bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny (art. 246 § 1 p.p.s.a.). Rozpoznawanie wniosków o przyznanie prawa pomocy należy do wojewódzkiego sądu administracyjnego, w którym sprawa ma się toczyć lub już się toczy (art. 254 § 1 p.p.s.a.). Sąd, na posiedzeniu niejawnym, wydaje postanowienie o przyznaniu lub odmowie przyznania prawa pomocy. Rozstrzygnięcie to może podlegać merytorycznej weryfikacji wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 259 § 1 p.p.s.a.).

3.9. Na podstawie powyższych ustaleń Trybunał stwierdził, że kwestionowany we wniosku RPO art. 81 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim nie przewiduje sądowej kontroli zarządzenia prezesa sądu o odmowie wyznaczenia obrońcy z urzędu dla oskarżonego, który złożył wniosek w trybie art. 78 § 1 k.p.k., jest niezgodny z art. 42 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 oraz z art. 78 Konstytucji.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do art. 81 § 1 k.p.k. wiąże się z takim ukształtowaniem procedury, w której pominięto udział sądu w rozstrzygnięciu o realizacji przez oskarżonego przysługującego mu konstytucyjnego prawa do obrony. To zaś oznacza pozostawienie kwestii przyznania bądź odmowy przyznania obrońcy z urzędu niezamożnemu oskarżonemu w całości poza merytoryczną kontrolą sądu.

Rozstrzygnięcie Trybunału przyjęte w niniejszej sprawie dotyczy wyłącznie zarzutu sformułowanego przez wnioskodawcę. Trybunał ograniczył się zatem do stwierdzenia, że konstytucyjne gwarancje przewidziane w powołanych przez RPO wzorcach kontroli nie zostały urzeczywistnione przez ustawodawcę. Przesądając o konieczności stworzenia mechanizmu zaskarżalności rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie art. 81 § 1 w związku z art. 78 § 1 k.p.k., Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się w tym miejscu o tym, jaki model ich weryfikacji należy zastosować. W tym kontekście aktualny pozostaje pogląd przyjęty w orzecznictwie Trybunału, 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” (wyrok z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158 oraz zob. wyroki z: 18 kwietnia 2005 r., sygn. SK 6/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 36; 13 lipca 2009 r., sygn. SK 46/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 109; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1).

4. Ocena zgodności art. 78 § 2 k.p.k. z art. 78 w związku z art. 42 ust. 2 Konstytucji.

4.1. Zarzut przedstawiony we wniosku RPO w odniesieniu do art. 78 § 2 k.p.k. sformułowany został w sposób analogiczny do analizowanego uprzednio zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 81 § 1 k.p.k. W obu wypadkach wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność rozwiązania, które nie przewiduje możliwości sądowej weryfikacji rozstrzygnięcia w sprawie wyznaczenia obrońcy z urzędu niezamożnemu oskarżonemu. Na gruncie art. 78 § 2 k.p.k. chodzi o brak zaskarżalności postanowienia sądu, który w toku postępowania cofa wyznaczenie obrońcy z urzędu, stwierdziwszy, że nie istnieją już okoliczności, na podstawie których obrońca został wyznaczony. Z uwagi na tożsamość obu zarzutów, kierunek oraz zasadnicze elementy argumentacji odnoszące się do art. 81

§ 1 k.p.k. i zaprezentowane w pkt 3 niniejszego uzasadnienia, miały zastosowanie do oceny konstytucyjności art. 78 § 2 k.p.k.

Zasadnicza różnica między rozstrzygnięciem związanym z wyznaczeniem obrońcy z urzędu niezamożnemu oskarżonemu (art. 81 § 1 k.p.k.) i cofnięciem wyznaczenia takiego obrońcy (art. 78 § 2 k.p.k.) dotyczy etapów postępowania, na których one zapadają, ale – co znacznie bardziej istotne w perspektywie rozpatrywanej sprawy – podmiotów, które je podejmują. W myśl art. 78 § 2 k.p.k. podmiotem tym jest sąd, co zapewnienia sądowe rozpatrzenie „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to, że w odniesieniu do badanego art. 78 § 2 k.p.k. spełniony jest wymóg takiego ukształtowania procedury, która zapewnia udział sądu w decydowaniu o sposobie realizacji prawa podmiotowego, a konkretnie prawa do obrony. Do rozstrzygnięcia pozostał natomiast problem zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych przez sąd w tej materii (art. 78 Konstytucji). Chodziło tu głównie o to, czy istniejący w ramach postępowania karnego brak sądowej weryfikacji postanowienia podejmowanego na podstawie art. 78 § 2 k.p.k. może być uznany za dopuszczalny wyjątek od zasady określonej w art. 78 zdaniu pierwszym Konstytucji.

4.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że cofnięcie wyznaczenia obrońcy z urzędu na podstawie art. 78 § 2 k.p.k. dotyczy kwestii mającej zasadnicze znaczenie z punktu widzenia realizacji przez oskarżonego przysługującego mu prawa do obrony w procesie karnym. Zarówno cofnięcie wyznaczenia obrońcy z urzędu, jak i uprzednio analizowana odmowa jego wyznaczenia determinują sytuację procesową oskarżonego, przesądzając o konieczności zmiany sposobu korzystania przez niego z gwarancji prawa do obrony w znaczeniu formalnym. W sytuacji braku wyznaczenia obrońcy z wyboru oraz cofnięcia wyznaczenia obrony z urzędu, oskarżony musi samodzielnie przedstawiać przed sądem swoją sprawę. Oczywiście jest zatem, że rozstrzygnięcie sądu na podstawie art. 78 § 2 k.p.k. oddziałuje bezpośrednio na tę sferę uprawnień oskarżonego, które wynikają z gwarancji prawa do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji). Powinna ona zatem podlegać merytorycznej weryfikacji i nie może być objęta wyjątkiem, o którym mowa w art. 78 zdaniu drugim Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny nie znalazł argumentów, które mogłyby w sposób konstytucyjnie satysfakcjonujący uzasadniać wyłączenie zasady zaskarżalności orzeczeń sądowych w odniesieniu do postanowienia sądu o cofnięciu wyznaczenia obrońcy z urzędu w sytuacji określonej w art. 78 § 2 k.p.k. Trybunał podtrzymał w tym zakresie rozbudowaną argumentację przedstawioną już wcześniej w odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 81 § 1 k.p.k. (zob. cz. III, pkt 3.6-3.7 uzasadnienia). Uzupełniając jedynie tamte ustalenia, należy podkreślić, że prawo do zaskarżenia stanowi istotny element zasady sprawiedliwości proceduralnej, będącej jednym z elementów prawa do sądu, stanowiącego jednocześnie ważną gwarancję poszanowania innych praw jednostek w postępowaniu sądowym. Z tego względu przesłanki sprawnego prowadzenia postępowania, jego ważnego interesu czy szczególnego charakteru nie mogą uzasadniać wprowadzenia wyjątku od zasady zaskarżalności również w odniesieniu do postanowień sądu o cofnięciu wyznaczenia obrońcy z urzędu. Zastosowanie sądowej kontroli takich rozstrzygnięć jest również uzasadnione ze względu na ocenny charakter przesłanek, które sąd bierze pod uwagę, wydając postanowienie na podstawie art. 78 § 2 k.p.k.

Należy nadmienić, że w ramach procedury karnej zaskarżeniu podlegają rozstrzygnięcia sądu dotyczące bezpośrednio sfery uprawnień procesowych uczestników postępowania. Zażalenie przysługuje m.in. na postanowienie sądu o odtworzeniu akt sprawy (art. 165 § 2 w związku z art. 165 § 1 k.p.k.). Zaskarżeniu podlega również postanowienie sądu odwoławczego o pozostawieniu bez rozpoznania środka odwoławczego wniesionego po terminie lub przez osobę nieuprawnioną (art. 430 § 2 w związku z art. 430 § 1 i art. 429 § 1 k.p.k.). Zażalenie może dotyczyć także orzeczenia sądu o kosztach procesu (art. 626 § 3 k.p.k.). W tym świetle jeszcze trudniej tłumaczy się przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, nieprzewidujące zaskarżalności postanowienia sądu o cofnięciu wyznaczenia obrońcy z urzędu.

Biorąc pod uwagę te okoliczności, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 78 § 2 k.p.k. w zakresie, w jakim nie przewiduje zaskarżenia postanowienia sądu o cofnięciu wyznaczenia obrońcy z urzędu, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 42 ust. 2 Konstytucji.

5. Zbędność orzekania.

Stwierdzając niezgodność kwestionowanych przepisów k.p.k. z niektórymi wzorcami powołanymi we wniosku RPO, Trybunał Konstytucyjny uznał za zbędne dokonywanie ich dalszej kontroli z punktu widzenia pozostałych wzorców wskazanych przez wnioskodawcę.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

99

WYROK

z dnia 15 października 2013 r.
Sygn. akt P 26/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat – sprawozdawca
Wojciech Hermeliński
Leon Kieres,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 15 października 2013 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, czy:

- 1) art. 79c ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251, ze zm.) jest zgodny z art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 w związku z art. 184 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 i 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),

o r z e k a:

1. Art. 79c ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 i Nr 203, poz. 1351, z 2011 r. Nr 106, poz. 622, Nr 117, poz. 678, Nr 138, poz. 809, Nr 152, poz. 897 i Nr 171, poz. 1016 oraz z 2012 r. poz. 951 i 1513), **w brzmieniu obowiązującym od 12 marca 2010 r. do 19 lipca 2011 r., przez to, że przewiduje niepodlegającą miarkowaniu karę pieniężną w wysokości 10 000 zł za nieterminowe przekazanie zbiorczego zestawienia danych o odpadach, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

2. Art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z:

- a) art. 2 w związku z art. 184 Konstytucji,
- b) art. 2 w związku z art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji.

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

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

* Sentencja została ogłoszona dnia 3 grudnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1426.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 9 marca 2011 r. (sygn. akt II SA/Łd 1509/10) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (dalej: WSA w Łodzi, sąd pytający) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 79c ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251, ze zm.; dalej: ustawa o odpadach) jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz czy art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach jest zgodny z art. 2 w związku z art. 184 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 i 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: konwencja).

1.1. Z przedstawionego stanu faktycznego sprawy wynika, że skarżący przed WSA jest właścicielem autoryzowanej stacji obsługi pojazdów, małym przedsiębiorcą. Corocznie składał w terminie wymagane w ustawie zbiorcze zestawienie danych o odpadach za poprzedni rok. 12 kwietnia 2010 r. złożył do marszałka województwa wymagane przez ustawę zbiorcze zestawienie danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania odpadów za rok 2009, przekraczając tym samym określony w art. 37 ustawy o odpadach termin złożenia wskazanego zestawienia (31 marca 2010 r.).

Skarżący otrzymał postanowienie Marszałka Województwa Łódzkiego z 6 maja 2010 r. o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie wymierzenia mu kary pieniężnej za nieterminowe przekazanie zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów za 2009 r. Skarżący został poinformowany o prawie do wypowiedzenia się co do materiałów zebranych w sprawie i skorzystał z tej możliwości. Swoje wyjaśnienia przedstawił w piśmie z 14 maja 2010 r.

Marszałek Województwa Łódzkiego w decyzji z 11 sierpnia 2010 r. (sygn. akt RO.III-KP-7645/15/10) wymierzył skarżącemu karę pieniężną w przewidzianej w ustawie wysokości 10 000 zł za nieterminowe przekazanie danych. Podstawą wydania decyzji były art. 37 ust. 1 i 3, art. 79c ust. 3 oraz art. 79d ust. 3, 4 i 5 ustawy o odpadach, w związku z właściwymi przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa).

W odwołaniu od tej decyzji skarżący powtórzył złożone wyjaśnienia w sprawie. Wskazał, że dział księgowości jego firmy składa się z dwóch osób, z których tylko jedna potrafi sporządzić składane co roku zestawienia danych o odpadach i miała do tego upoważnienie pracodawcy. Osoba ta od 15 marca była na zaległym urlopie wypoczynkowym. Nowe przepisy o karach pieniężnych weszły w życie 12 marca 2010 r., a więc przed końcem kwartału, w którym miała być złożona zbiorcza deklaracja o odpadach. Będąc małym przedsiębiorcą, skarżący nie miał możliwości ani środków finansowych uzyskania na czas informacji o zmianie przepisów o tak krótkiej *vacatio legis*. Osoba dotychczas sporządzająca zestawienie wróciła z urlopu 9 kwietnia 2010 r. Po uzyskaniu informacji o wprowadzeniu zmian przepisów skarżący wystąpił do urzędu marszałkowskiego za pomocą poczty elektronicznej i uzyskał odpowiedź potwierdzającą te informacje wraz z formularzem do sporządzenia zestawienia danych. Zestawienie zostało złożone niezwłocznie po trzech dniach od uzyskania urzędowej informacji, tj. 12 kwietnia 2010 r. Skarżący podniósł, że nałożona na niego w tych okolicznościach kara pieniężna na podstawie art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach jest rażąco wygórowana i niewspółmierna do rodzaju uchybienia, obiektywnie niezawinionego przez skarżącego, a jej stosowanie powinno objąć dopiero niezłożenie zestawienia danych sporządzanego za rok 2010.

Decyzję marszałka utrzymało w mocy Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z 24 września 2010 r. (sygn. akt SKO 4291/2010). SKO uznało, że wskazywany przez przedsiębiorcę dowód na brak winy w nieterminowym złożeniu zestawienia danych o odpadach dotyczy organizacji pracy jego przedsiębiorstwa. Tego typu okoliczność nie może stanowić podstawy do zwolnienia go z obowiązku administracyjnego.

Właściciel stacji zaskarżył decyzję SKO do sądu administracyjnego, zarzucając naruszenie przez SKO art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach przez błędną jego wykładnię i przyjęcie, że organ w każdym wypadku (nawet niezawinionego) złożenia informacji o odpadach po terminie był zobligowany do nałożenia kary pieniężnej. Naruszenie przez SKO art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach polega na zastosowaniu rażąco wygórowanej i niewspółmiernej kary w stosunku do rodzaju uchybienia, które było niezawinione przez skarżącego. Niewspółmierność kary wynika również z tego, że obowiązek sprawozdawczy został ostatecznie dobrowolnie spełniony, jego prawidłowość nie jest kwestionowana, a zachowanie skarżącego nie wyrządziło szkody. Organ drugiej instancji nie wziął pod uwagę podczas rozstrzygnięcia sprawy okoliczności wskazywanych przez skarżącego w odwołaniu,

które spowodowały nieznaczne przekroczenie terminu złożenia zbiorczego zestawienia danych o odpadach w sytuacji, gdy złożenie deklaracji z opóźnieniem nastąpiło z przyczyn obiektywnie niezależnych od skarżącego.

1.2. WSA w uzasadnieniu pytania prawnego wniesionego do Trybunału podniósł, że art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach wszedł w życie 12 marca 2010 r., a więc ponad dwa tygodnie przed upływem terminu 31 marca 2010 r. przewidzianego na złożenie właściwego sprawozdania za 2009 r. Przepis stanowi element ustawy znacząco modyfikującej dotychczasowe regulacje, zmieniając rodzaj i wysokość sankcji za nieterminowe przekazywanie sprawozdań o odpadach. Przed 12 marca 2010 r. niewykonanie tego obowiązku, a także nieterminowe lub niezgodne z rzeczywistością jego wykonanie były zagrożone karą grzywny w wysokości od 20 do 5000 zł wymierzanej w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Zamiast tej kary wprowadzono jedną sankcję o wysokości 10 000 zł w postaci administracyjnej kary pieniężnej.

1.2.1. Wątpliwość sądu wywołało zagadnienie adekwatności i zakresu dolegliwości stosowanej sankcji względem chronionego dobra, jakim jest zachowanie zasobów środowiska naturalnego. Wykonanie obowiązku złożenia sprawozdania pozwala organom państwa monitorować i planować działania służące gospodarowaniu odpadami. Składanie sprawozdań nie jest jednak zachowaniem, które ma bezpośredni związek z ochroną środowiska, lecz z ogólnie pojętą gospodarką odpadami. W tej perspektywie kwestionowana sankcja jest znacząco dolegliwa dla większości obywateli, co świadczy o jej represyjnym charakterze. Poza tym tak samo wysoka kara znalazła zastosowanie wobec zachowań o zróżnicowanych, negatywnych skutkach dla środowiska. Unormowanie, nieróżnicujące surowej sankcji w stosunku do krańcowo odmiennych zachowań, jest sprzeczne z zasadą poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji). Nie ma przy tym usprawiedliwienia zastosowania tej samej sankcji względem tych, którzy złożyli, jak i tych, którzy nie złożyli sprawozdania, a tym bardziej względem tych, którzy świadomie dokonali zachowań bezpośrednio zagrażających zasobom środowiska.

WSA nie kwestionuje zgodności z art. 2 Konstytucji wkroczenia ustawodawcy z dyscyplinującą i nawet represyjną regulacją w materię obowiązku terminowego składania zbiorczych zestawień danych o odpadach. W ocenie sądu pytającego, nie jest jednak racjonalnie możliwe wytłumaczenie tak radykalnego i niesprawiedliwego podwyższenia poziomu stosowanej sankcji. Nie przewidziano także możliwości jej miarkowania. W tym znaczeniu obowiązująca regulacja art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach narusza również zasady demokratycznego państwa prawa i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

1.2.2. Ponadto sąd pytający wskazał, że ustawodawca naruszył zasadę proporcjonalności sankcji administracyjnej (art. 2 Konstytucji), a sama wykładnia art. 2 Konstytucji w zakresie odnoszącym się do odpowiedzialności administracyjnej i proporcjonalności sankcji administracyjnej, powinna odwzorowywać te same gwarancje proceduralne, jakie wynikają z art. 42 Konstytucji i art. 6 konwencji dla wszelkiej odpowiedzialności o charakterze represyjnym *sensu largo*. Ustawodawca wprawdzie dokonał formalnej depenalizacji zachowania określonego w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach, gdyż zachowując sankcję dla tego samego czynu, poddał go reżimowi odpowiedzialności administracyjnej, formalnie łagodniejszej niż odpowiedzialność karna. Jednak w praktyce kara administracyjna, której istotą jest prewencja i profilaktyka, przyjęła jeszcze bardziej represyjny charakter niż dotychczasowa sankcja karna (grzywna) za wykroczenie. Zmiana reżimu odpowiedzialności wprowadziła automatyzm działania i pozbawiła obywateli dotychczasowych gwarancji proceduralnych przewidzianych w procesowej ustawie karnej. Kontrola decyzji dokonywana przez sąd karny i sąd administracyjny różni się tym, że sąd administracyjny nie przejmuje sprawy do merytorycznego rozpoznania. Kontroluje jedynie legalność zaskarżonej decyzji. Tymczasem sprawa o nakładanie tak wysokich dolegliwych kar powinna być przekazana (pozostawiona) sądom karnym, a nie administracyjnym. Orzekanie o legalności tak represyjnej kary wykracza ponad zakres konstytucyjnie określonej kognicji sądów administracyjnych (art. 184 Konstytucji).

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 16 września 2011 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach, w brzmieniu obowiązującym od 12 marca 2010 r. do 19 lipca 2011 r., w zakresie, w jakim określa sankcję za nieterminowe przekazanie zbiorczego zestawienia danych, jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1-3 w związku z art. 2 i art. 184 Konstytucji oraz w związku z art. 6 ust. 1-3 konwencji. W pozostałym zakresie Marszałek wniósł o umorzenie postępowania.

2.1. Artykuł 79c ust. 3 ustawy o odpadach nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1-3 w związku z art. 2 i art. 184 Konstytucji oraz w związku z art. 6 ust. 1-3 konwencji, gdyż, wbrew twierdzeniu WSA, sankcja w nim wyrażona nie ma charakteru represyjnego. Jeżeli nawet dopatrywać się w niej pewnych elementów represyjności, to nie są one dominujące i nie przesłaniają administracyjnego charakteru omawianej kary. Powołane przez sąd wzorce kontroli konstytucyjności nie mają zastosowania w postępowaniach o nałożenie administracyjnych kar pieniężnych, jeśli

kary te nie statuują odpowiedzialności karnej (w znaczeniu konstytucyjnym i konwencyjnym). Dopiero uznanie, że dany rodzaj odpowiedzialności ma charakter represyjny, może skutkować odpowiednim zastosowaniem art. 42 Konstytucji, który WSA w Łodzi przytacza w uzasadnieniu pytania prawnego i który na podstawie zasady *falsa demonstratio non nocet* Trybunał powinien dołączyć do wzorców kontroli konstytucyjności. Nie da się jednak wykazać, że sankcje z art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach są w istocie karami kryminalnymi, a jedynie ta koncepcja – w ocenie Marszałka Sejmu – pozwalałaby na usytuowanie tych kar i ich ocenę w ramach konstytucyjnej odpowiedzialności karnej (represyjnej). Kara na podstawie art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach ma przede wszystkim charakter dyscyplinująco-prewencyjny i wykazuje typowe cechy odpowiedzialności administracyjnej. Jej stosowanie nie jest przejawem represji, rozumianej jako odpłata za popełniony czyn, ale władztwa administracyjnego, zabezpieczającego wykonanie administracyjnych obowiązków w drodze przymusu państwowego.

2.2. Dokonując w 2010 r. zmiany legislacyjnej, ustawodawca nie naruszył także zasady proporcjonalności (art. 2 Konstytucji).

Po pierwsze, kara pieniężna wprowadzona w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego. Pozwala ona na szybkie zebranie danych umożliwiających skuteczne monitorowanie rodzajów i ilości odpadów obecnych w środowisku, a przez to ułatwia odpowiednie działania im przeciwdziałające. Egzekwowanie w ten sposób obowiązku sprawozdawczego wymusza podjęcie przez posiadaczy odpadów konkretnych bezpośrednich działań służących ochronie środowiska. Aby sporządzić prawidłowy raport na czas, zmuszeni są postępować w określony sposób lub dostosować swe postępowanie tak, aby zapobiegać powstawaniu lub wadliwemu składowaniu odpadów. Niezbędność kary pieniężnej jako sankcji za niewykonanie obowiązków sprawozdawczych jest uzasadniona także tą okolicznością, że w omawianym wypadku nie wchodzi w grę zastosowanie innego skutecznego narzędzia egzekwowania obowiązku administracyjnego, ponieważ np. nie istnieje możliwość przeprowadzenia egzekucji administracyjnej. Nie jest także możliwe przywrócenie stanu zgodnego z prawem, gdy zestawienie danych przedstawiono z opóźnieniem.

Po drugie, kara przewidziana w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach jest efektywna. Przymusza do terminowego sporządzania okresowych raportów. Ostrzega, że każde bez wyjątku naruszenie obowiązku sprawozdawczego spotka się z odpowiednią reakcją organów administracji. Zaostrzenie sankcji za nieterminowe składanie sprawozdań zbiorczych było uzasadnione niewielką w skali kraju efektywnością wykonywania dotychczasowych obowiązków sprawozdawczych. Marszałek Sejmu przypominał ocenę braku narzędzia mobilizującego podmioty działające w zakresie gospodarki odpadami do przestrzegania przepisów ustawy o odpadach dokonaną przez WSA w Łodzi we wcześniejszym orzeczeniu z 8 lutego 2011 r. (sygn. akt II SA/Łd 1477/10, Lex nr 1086291). W tej to właśnie sprawie skarżąca nie wywiązywała się latami z obowiązku sprawozdawczego i, podobnie jak inni obowiązani, nie ponosiła w związku z tym żadnych konsekwencji. Marszałek Sejmu odwołał się też do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wykazując, że nowa wysokość sankcji przewidzianej w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach jest efektywna, gdyż zapobiega kalkulowaniu przez zobowiązanego ewentualnych korzyści płynących z naruszenia prawa. Dostosowanie swojego postępowania i sporządzenie raportu jest czasochłonne, zatem może istnieć ryzyko w kalkulowaniu z góry zapłaty kary pieniężnej za niewykonanie obowiązku sprawozdawczego.

Po trzecie, kara jest proporcjonalna, tzn. jej wykonanie daje efekty pozostające w odpowiedniej proporcji do nakładanego ciężaru. Nałożenie kary nie pociąga za sobą konieczności obciążania winą konkretnej osoby w wyniku postępowania sądowego w sprawach o wykroczenia. Nie można przy tym upatrywać naruszenia zasady proporcjonalności w tym, że ustawodawca nie zróżnicował naruszeń obowiązków sankcjonowanych tą samą karą w wysokości 10 000 zł. Biorąc pod uwagę cel omawianej sankcji, każde naruszenie art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach – bez względu na intensywność lub rodzaj niewykonania obowiązków w nim wymienionych – niweczy ten cel lub znacząco utrudnia jego realizację. Nawet niewielkie opóźnienie w złożeniu zbiorczego zestawienia danych może uniemożliwić ministrowi opracowanie ogólnokrajowej polityki gospodarowania odpadami lub spowodować opracowanie tej polityki na podstawie nieadekwatnych danych. Należy też zauważyć, że nakładana kara finansowa jest jednoznacznie określona nawet wtedy, gdy działanie obowiązanego wyrządziło znacznie wyższe szkody w środowisku niż przewidziana w ustawie wysokość kary.

2.3. Mechanizm nałożenia kary nie narusza zasady proporcjonalności. Automatyzm i obligatoryjność kary, wyeliminowanie z opisu czynu sankcjonowanego jakiegokolwiek przesłanki ocennej lub nieostrej, ogranicza obawy o nieprawidłowe stosowanie lub wręcz o niestosowanie sankcji przez organy administracji. Jednocześnie odpowiedzialność administracyjna określona w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach nie ma charakteru absolutnego. Do kar pieniężnych znajduje zastosowanie dział III ordynacji podatkowej, przewidujący m.in. możliwość zaniechania poboru nałożonej kary oraz umorzenia obowiązku uregulowania omawianej kary przez marszałka

województwa lub wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, mających uprawnienia organów podatkowych. W ten sposób ustawodawca wybrał środek efektywny. Jest on dolegliwy, ale dolegliwość ta nie jest większa, niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu.

Kwestionowany przepis jest także zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wprowadzona odpowiedzialność administracyjna nie ma bowiem charakteru absolutnego.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 20 grudnia 2011 r. zajął stanowisko, że art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach, w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 28, poz. 145; dalej: nowelizacja z 2010 r.), w zakresie, w jakim określa sankcję za delikt administracyjny polegający na nieterminowej realizacji obowiązku, jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 184 Konstytucji i art. 6 ust. 1 i 3 konwencji. W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

3.1. Podstawowy zarzut WSA sprowadza się do sposobu ukształtowania na nowo zasad odpowiedzialności za naruszenie obowiązków sprawozdawczych, które nastąpiło z przyjęciem automatyzmu w orzekaniu przez organ administracji publicznej kary pieniężnej o wysokim stopniu dolegliwości i w oderwaniu od okoliczności podmiotowych. W świetle uzasadnienia pytania prawnego i podanych wzorców kontroli konstytucyjności, analizie konstytucyjności poddany być może wyłącznie art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach. Natomiast postępowanie względem art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach powinno podlegać umorzeniu. Prokurator przypominał, że instytucja kar pieniężnych stanowi zagadnienie z pogranicza prawa administracyjnego i prawa karnego. W ocenie Prokuratora, kary finansowe orzekane przez sądy w postępowaniu karnym lub o wykroczenia w zasadzie nie różnią się jakościowo od kar nakładanych przez organy administracji w postępowaniu administracyjnym. Istota określonego reżimu kary pieniężnej tkwi jednak w jego funkcjach. Niezależnie od dolegliwości, kara administracyjna stanowi przede wszystkim środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji. Jeżeli jest wprowadzana, to nie po to, by stanowić odpłatę za popełniony czyn. Wysokość kary administracyjnej może jednak świadczyć o pewnej jej represyjności. Nawet wysoka finansowa kara administracyjna już z samych powodów formalnych jest jednak środkiem łagodniejszym niż kara wymierzona przez sąd karny. Jest tak choćby dlatego, że występują skutki prawne skazania wyrokiem karnym.

3.2. Sankcja w prawie administracyjnym odgrywa istotną rolę. Organy administracji muszą posiadać środki do realizacji swej woli w postaci przymusu administracyjnego. W przeciwnym razie, efektywne administrowanie nie będzie w ogóle możliwe. Nagminne naruszanie prawa nie powinno przynosić sprawcom korzyści ekonomicznych. Sankcja administracyjna nie zawsze musi zawierać regulacje korzystne z punktu widzenia partykularnych interesów jednostki, ale obiektywnie konieczne z punktu widzenia interesu publicznego. Zaostrzenie sankcji za nieprzestrzeganie wymogów ustawy zmierzało nie tylko do poprawy skuteczności i egzekucji prawa, ale miało również umożliwić zasilenie wpływami z kar funduszu wspierającego inwestycje w ochronie środowiska, w tym również przedsięwzięcia służące gospodarce odpadami. Z uwagi na wymienione funkcje kary pieniężnej (ochronna, dyscyplinująca, redystrybucyjna) sankcja wynikająca z art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach nie mieści się w systemie prawa karnego i nie jest objęta konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej. Ocena konstytucyjności tej sankcji podlega jednak wymogom art. 2 Konstytucji i wynikającym z niego zasadom demokratycznego państwa prawa i zasady poprawnej legislacji.

3.3. Prokurator Generalny wskazał na cechy dyscyplinujące kwestionowanej kary pieniężnej. Oficjalnym powodem uchwalenia nowelizacji z 2010 r. było zapewnienie: spójności ustawy z prawem Unii Europejskiej, zapewnienie wyższego stopnia realizacji zadań i celów określonych w dyrektywach unijnych oraz w krajowym planie gospodarki odpadami, m.in. przez wprowadzenie środków dyscyplinujących przedsiębiorców. Obowiązek składania zbiorczego zestawienia danych został wprowadzony już w 2001 r. i obowiązuje do dziś, a w 2010 r. został jedynie zmieniony system jego egzekwowania. Przesunięcie regulacji wprowadzających sankcję za zachowania, które kwalifikowano dotychczas jako wykroczenia, z rozdziału „Przepisy karne” do rozdziału „Kary pieniężne”, oznaczało nie tylko zmianę reżimu odpowiedzialności, ale także systematyki ustawy o odpadach. Nowelizacja z 2010 r. wprowadziła nowy system administracyjnych kar pieniężnych za różne naruszenia ustawy o odpadach, m.in. dotyczących składania zbiorczych zestawień danych o odpadach. Zależnie od charakteru niewykonania obowiązków ustawowych miały być wymierzone kary od 5000 zł do 20 000 zł, w zależności od typu zachowania.

W tym zestawieniu, kara wynosząca 10 000 zł nie stanowiła najwyższej możliwej sankcji. Wprowadzenie tej kary było przy tym w pełni uzasadnione. Jej wysokość miała na celu zmobilizowanie adresatów do wykonywania obowiązków sprawozdawczych przez stworzenie sytuacji, w której dalsze naruszanie prawa stawało się dla zdecydowanej większości sprawców nieopłacalne.

3.4. Prokurator Generalny przypomniał orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz stanowisko Komitetu Ministrów Rady Europy, z których wynika, że o środkach represyjnych można orzekać także w formie decyzji administracyjnych, które mogą być poddane kontroli sądownictwa administracyjnego. W tym kontekście, Prokurator Generalny uznał art. 184 Konstytucji za przepis nieadekwatny do oceny konstytucyjności art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach, ponieważ nie ma on związku treściowego z przepisem kontrolowanym. Art. 184 Konstytucji jest normą ustrojowo-kompetencyjną określającą podstawowe elementy struktury sądownictwa administracyjnego oraz zakres jego kognicji. Tymczasem sąd pytający nie przedstawił żadnych argumentów, które pozwoliłyby na odniesienie się do ewentualnej niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów ustawy o odpadach. Ponadto problem poddania przez ustawodawcę decyzji nakładających karę pieniężną kontroli sądownictwa administracyjnego reguluje inny przepis, tj. art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.) w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach. Już z tej przyczyny nie można podzielić zarzutu naruszenia prawa do sądu (art. 6 ust. 1 konwencji), ponieważ każdy ukarany w trybie administracyjnym ma prawo i możliwość przedstawienia sprawy niezależnemu, bezstronnemu i niezawisłemu sądowi administracyjnemu.

4. W piśmie z 15 kwietnia 2013 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej: GIOŚ) o udzielenie informacji w sprawie. W piśmie z 21 maja 2013 r. GIOŚ udzielił odpowiedzi na pytania Trybunału, zgodnie z informacjami uzyskanymi od wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska i marszałków województw.

4.1. GIOŚ poinformował, że według wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska – kontrolujących m.in. prowadzenie ewidencji odpadów i przekazywanie zbiorczych zestawień danych o odpadach – przed wprowadzeniem kwestionowanej sankcji administracyjnej obowiązek przekazywania marszałkom województw zbiorczych zestawień danych był przestrzegany przez przedsiębiorców w przedziale od 20% do 80% wypadków stwierdzonych podczas kontroli, w zależności od województwa. Stwierdzone nieprawidłowości zazwyczaj dotyczyły małych przedsiębiorców oraz przedsiębiorców kontrolowanych po raz pierwszy, którzy nie wywiązywali się z obowiązku prowadzenia ewidencji lub przekazywania danych ze względu na niezajomość przepisów prawa. Grzywny w wysokości od 20 do 5000 zł nakładano w 10-50% wypadków stwierdzonych naruszeń, w zależności od województwa. W pozostałych wypadkach stosowano pouczenia. Dane świadczą także o tym, że w kilku województwach do 2010 r. systematycznie spadała liczba rocznie stwierdzanych nieprawidłowości.

4.2. GIOŚ przekazał ocenę, że po wprowadzeniu 12 marca 2010 r. kwestionowanej sankcji administracyjnej w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach, odnotowano spowodowane tą zmianą zmniejszenie naruszeń obowiązków sprawozdawczych stwierdzanych podczas kontroli. Dotyczyło to głównie obowiązku składania marszałkom województw zbiorczych zestawień danych. Zgodnie z danymi przekazanymi przez marszałków województw, po wprowadzeniu nowej sankcji, we wszystkich województwach wzrosła liczba składanych zbiorczych zestawień danych o odpadach. Zaobserwowano także znaczny spadek liczby sprawozdań składanych po terminie. W niektórych województwach w 2010 r. liczba przekazanych zestawień wzrosła nawet o 112%. Jednak według wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, w niektórych województwach nie odnotowano żadnych znaczących zmian liczby stwierdzanych naruszeń. W niektórych województwach wzrost liczby składanych zestawień danych wyniósł jedynie 25-30% w porównaniu z poprzednim stanem. Potwierdzają to też dane uzyskane od marszałków województw.

4.3. GIOŚ udzielił dalszych informacji w sprawie zakresu wykorzystania danych zbieranych w wojewódzkich bazach danych o odpadach przez marszałków województw od przedsiębiorców dzięki obowiązkowi wnoszenia przez nich zbiorczych zestawień danych o odpadach. Wprowadzona obowiązującą ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21) tzw. baza danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami (BDO) nie została jeszcze utworzona i nie funkcjonuje. Organy administracji wykorzystują zatem dane gromadzone, tak jak dotychczas, w wojewódzkich bazach danych o odpadach i w bazie centralnej tworzonej na ich podstawie. Dane te są wykorzystywane przez GIOŚ w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska do opracowywania co 4 lata raportów o stanie środowiska w Polsce. GIOŚ przyznał, że do sporządzenia

ostatniego raportu obejmującego dane do 2008 r. korzystał z danych GUS, ponieważ wojewódzkie bazy danych o odpadach nie zawierały wówczas kompletnych zbiorów. Zakres wykorzystania danych podczas opracowywania kolejnego raportu również jest uzależniony od stanu kompletności baz. GIOŚ wskazał, powołując się na informacje uzyskane od wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, na obecną niekompletność danych, a nawet na błędy, oraz na trudności techniczne z dostępem do baz.

GIOŚ poinformował także, że dane gromadzone przez marszałków województw były wykorzystywane przez ponad połowę wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w celach pomocniczych, tzn. w celu planowania i prowadzenia kontroli przedsiębiorców. Inspektorzy wykorzystują w praktyce te dane także do tworzenia wojewódzkich raportów o stanie środowiska oraz do aktualizacji baz danych o składowiskach i spalarniach. Jednocześnie kilku inspektorów wojewódzkich wyjaśniło, że w ogóle nie korzystają z danych gromadzonych przez marszałków województw.

5. W piśmie z 15 kwietnia 2013 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Prezesa Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) o udzielenie informacji w sprawie. W piśmie z 26 kwietnia 2013 r. Prezes NFOŚiGW udzielił odpowiedzi na pytania Trybunału zgodnie z informacjami użytymi od marszałków województw.

5.1. Prezes NFOŚiGW poinformował, że fundusz odnotował wpływy z tytułu kar pieniężnych w latach 2010-2012, gdyż w 2009 r. fundusz jeszcze nie uzyskiwał przychodów z tytułu kar pieniężnych, o których mowa w art. 79c ustawy o odpadach. Zarządy województw przekazują wpływy z kar pieniężnych zbiorczo w terminie do końca następnego miesiąca po upływie każdego kwartału. Przed przekazaniem wpływów pomniejsza się je o 20%, a kwotę uzyskaną przez zarząd województwa z tytułu pomniejszenia przeznaczają na koszty egzekucji ustalonej należnej kary oraz koszty weryfikacji ustalenia jej wysokości.

Jednocześnie Prezes NFOŚiGW zaznaczył, że dane i wpływy uzyskiwane od zarządów województw nie zawierają wyszczególnienia czynów wymienionych w art. 79c ustawy o odpadach, za które wymierzono kary na podstawie tego przepisu. Łączne wpływy z tytułu kar pieniężnych, o których mowa w art. 79b i art. 79c ustawy o odpadach, wyniosły dotychczas 2 406 278,34 zł. Środki zgromadzone na rachunku bankowym NFOŚiGW nie zostały wydatkowane. Środki te mogą zostać przeznaczone na każdy z celów określonych w art. 401c ust. 9 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.).

5.2. Ze zbiorczej tabelki obejmującej podzielony wedle województw wykaz wpływów NFOŚiGW z tytułu kar pieniężnych, o których mowa w art. 79c ustawy o odpadach, wynika, że w 2010 r. fundusz zasilony wpływami uzyskanymi tylko z dwóch województw, na kwotę 40 106,38 zł. W 2011 r. wpływy przekazane z prawie wszystkich województw wynosiły 1 618 950,62 zł. W 2012 r. wpływy uzyskane ze wszystkich województw wynosiły 747 221,34 zł. Przekazane NFOŚiGW wpływy stanowią zgodnie z ustawą jedynie 80% wysokości kar nałożonych ze wszystkich tytułów przewidzianych w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach. Po uwzględnieniu tego należy stwierdzić, że w niektórych województwach liczba nałożonych kar jest znikoma lub nie nałożono dotychczas żadnych kar. Główne wpływy funduszu pochodzą z województw łódzkiego i śląskiego. W skali kraju w 2010 r. ukarano maksymalnie 5 przedsiębiorców, w 2011 r. – 202 przedsiębiorców, zaś w 2012 r. – 93 przedsiębiorców. Łącznie w skali kraju ukarano najwyżej 300 przedsiębiorców. Z powodu łącznego zestawienia wpływów z tytułu wszystkich kar orzekanych na podstawie art. 79c ustawy o odpadach należy uznać, że jedynie część z nich została ukarana z powodu nieterminowego przekazania zbiorczego zestawienia danych o odpadach.

II

Na rozprawę 15 października 2013 r. nie stawił się przedstawiciel sądu pytającego. Pozostali przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali pisemne stanowiska, przy czym Prokurator Generalny nieznacznie zmodyfikował *petitum* swego stanowiska przez dodanie, że przedmiotem kontroli powinien być art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach w brzmieniu obowiązującym do 19 lipca 2011 r. Uczestnicy postępowania zgodzili się, że choć w *petitum* pytania prawnego nie ma art. 42 Konstytucji, to jednak sąd zawarł w uzasadnieniu bardzo obszerną argumentację na rzecz naruszenia przez ustawodawcę i tego przepisu Konstytucji, oraz że przywołany w *petitum* art. 6 konwencji zawiera podobne gwarancje, które wywodzi się z art. 42 Konstytucji.

Podczas rozprawy Trybunał Konstytucyjny poinformował uczestników postępowania o danych uzyskanych przed rozprawą od przedsiębiorcy z województwa łódzkiego, wskazujących na dowolność (nierówność) nakładania kwestionowanej sankcji na przedsiębiorców z tego województwa oraz na różnice w stosowaniu tej sankcji

w poszczególnych województwach w Polsce. Także Prokurator Generalny poinformował o uzyskaniu przed rozprawą podobnych informacji od przedsiębiorców z województwa łódzkiego, którzy wskazali, że na kilkaset tysięcy zarejestrowanych firm w tym województwie zbiorcze zestawienia danych przekazuje marszałkowi niewielka liczba przedsiębiorców wytwarzających odpady. Znaczna liczba firm przez lata nie jest karana za nieskładanie zbiorczych zestawień danych o odpadach, podczas gdy firmy przesyłające co roku sprawozdania są surowo karane za kilkudniowe opóźnienia.

W toku rozprawy wystąpiła różnica poglądów co do automatyzmu kwestionowanej sankcji. Przedstawiciel Marszałka Sejmu argumentował, że rygorizm kwestionowanej kary administracyjnej jest łagodzony przez przepisy proceduralne. W postępowaniu o nałożenie kary organ może, zgodnie z art. 7, art. 9 czy art. 77 k.p.a., zawiadomić stronę o wszczęciu postępowania i umożliwić jej złożenie stosownych wyjaśnień, co zresztą uczynił – bezskutecznie – skarżący przed WSA w Łodzi. W odpowiedzi na pytanie składu orzekającego, czy gwarancje te nie są iluzoryczne, skoro organ, nakładając karę, wskazał, że sankcja administracyjna ma charakter obiektywny i dlatego przedstawione w wyjaśnieniach skarżącego okoliczności i przyczyny opóźnienia w złożeniu zestawienia danych nie mogły odnieść pożądanego skutku, przedstawiciel Marszałka Sejmu wyjaśnił, że w art. 79d ust. 5 ustawy o odpadach zawarto odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów ordynacji podatkowej i na tej podstawie marszałek województwa może odstąpić od wyegzekwowania nałożonej już przez siebie kary, zaniechać jej poboru lub umorzyć zaległości. Jednocześnie przedstawiciel Marszałka Sejmu przyznał, że funkcjonowanie kwestionowanej sankcji przez kilkanaście miesięcy dowiodło, że marszałkowie województw nakładali automatycznie karę w wysokości 10 000 zł bez względu na okoliczności faktyczne i przyczyny opóźnienia.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Problem konstytucyjny.

Przedmiotem rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny jest pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (dalej: WSA w Łodzi, sąd pytający) dotyczące proporcjonalności administracyjnej kary pieniężnej (sankcji administracyjnej), nałożonej na przedsiębiorców gospodarujących odpadami, za nieterminowe przekazanie organom administracji samorządowej sporządzonego przez siebie, na podstawie bieżącej ewidencji odpadów, tzw. zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości posiadanych odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów.

Argumentacja sądu pytającego wiąże się z dwiema grupami zarzutów. Podstawowy problem dotyczy materialnej nieproporcjonalności (nadmiernej represyjności) kwestionowanej sankcji, której konstytucyjny zakaz wyraża art. 2 Konstytucji. Zarzut nadmiernej dolegliwości kary pieniężnej stanowi podstawę kolejnego zarzutu procesowo-ustrojowego co do niewłaściwego trybu jej uregulowania. Zdaniem sądu pytającego, kwestionowana sankcja narusza art. 2 w związku z art. 184 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 i 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: konwencja) oraz wskazane poza *petitum* pytania prawnego art. 42 Konstytucji i art. 6 ust. 2 konwencji.

2. Kwestionowane przepisy i ich funkcja.

2.1. Zgodnie z pierwszym z zaskarżonych przepisów – art. 79c ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, ze zm.; dalej: ustawa o odpadach z 2001 r.) – „Jeżeli posiadacz odpadów lub transportujący odpady, będąc obowiązany do prowadzenia ewidencji odpadów lub przekazywania wymaganych informacji lub sporządzania i przekazywania zbiorczego zestawienia danych lub sporządzania podstawowej charakterystyki odpadów lub przeprowadzania testów zgodności, nie wykonuje tego obowiązku albo wykonuje go nieterminowo lub niezgodnie ze stanem rzeczywistym podlega karze pieniężnej w wysokości 10.000 zł”. Przepis został zmieniony, tj. uchylono jego dotychczasowe brzmienie, ustawą z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpadach (Dz. U. Nr 138, poz. 809; dalej: nowelizacja z 2011 r.).

Według art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. – „Kary pieniężne, o których mowa w art. 79c, wymierza, w drodze decyzji, właściwy marszałek województwa”. Przepis ten, jak i cała ustawa o odpadach z 2001 r., został uchylony ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21; dalej: ustawa o odpadach z 2012 r.).

2.2. Celem uchylonej ustawy o odpadach z 2001 r. było określenie szczegółowych zasad postępowania z odpadami, przede wszystkim zasad zapobiegania powstawaniu odpadów i ograniczania ich ilości oraz negatywnego wpływu na środowisko, a także zasad dokonywania ich odzysku lub unieszkodliwiania. Wymienione cele kontynuuje ustawa o odpadach z 2012 r. Określa środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi na środowisko i zdrowie ludzi (art. 1 ustawy o odpadach z 2012 r.).

Ustawy te regulują dwie grupy obowiązków o charakterze informacyjno-sprawozdawczym określonych grup przedsiębiorców. Pierwsza grupa obowiązków dotyczy wytwórców odpadów oraz ich posiadaczy i jest związana z określonymi obowiązkami bezpośredniego postępowania z odpadami w sposób zgodny z zasadami gospodarowania odpadami, wymaganiami ochrony środowiska oraz sporządzanymi przez organy administracji planami gospodarki odpadami. Druga grupa obowiązków obejmuje obowiązek każdego posiadacza odpadów do prowadzenia ich ilościowej i jakościowej ewidencji, zgodnie z przyjętym katalogiem odpadów i listą odpadów niebezpiecznych (art. 36 ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r.), a także obowiązek udzielania o nich informacji właściwym organom administracji, m.in. w formie przekazywania marszałkom województw tzw. zbiorczych zestawień danych o odpadach. Ten właśnie obowiązek sankcjonował skarżony art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r.

Celem przekazywania marszałkom zbiorczych zestawień danych było prowadzenie przez nich wojewódzkich baz danych, dotyczących wytwarzania i gospodarowania odpadami, oraz prowadzenie rejestru udzielonych zezwoleń w zakresie wytwarzania i gospodarowania odpadami. Na podstawie informacji gromadzonych przez marszałków, od roku 2002 do dzisiaj, opracowywane są krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne plany gospodarki odpadami. Ich celem jest doprowadzenie do osiągnięcia założonego stanu w polityce ekologicznej państwa, a także do stworzenia w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji i urzędzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów (art. 14 ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r.). Na podstawie wojewódzkich baz danych, Minister Środowiska opracowuje krajowy plan gospodarki odpadami uchwalany przez Radę Ministrów (art. 14 ust. 4 i 5 ustawy o odpadach z 2001 r., art. 36 ustawy o odpadach z 2012 r.).

Obowiązująca ustawa o odpadach z 2012 r. przewiduje utworzenie, najpóźniej w terminie 36 miesięcy od jej wejścia w życie (art. 234 ustawy), kompleksowego rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami, prowadzonego przez marszałka województwa (art. 49 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r.). Jest to rejestr podmiotów wprowadzających na terytorium kraju sprzęt elektryczny i elektroniczny, baterie lub akumulatory, pojazdy, produkty w opakowaniach, opony, oleje smarowe oraz producentów, importerów i wewnątrzspółnotowych nabywców opakowań. Rejestr ten ma stanowić integralną część tworzonej bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (art. 49 ust. 6 ustawy o odpadach z 2012 r.). Gromadzone dane służą nie tylko organom administracji, ale również umożliwiają sprawne wykonywanie obowiązków, o których mowa w art. 3 rozporządzenia (WE) nr 2150/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2002 r. w sprawie statystyk odpadów (Dz. Urz. WE L 332 z 09.12.2002, s. 1).

2.3. Nałożone na przedsiębiorców kary pieniężne miały być wnoszone w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wymiarze kary stała się ostateczna, na odrębny rachunek bankowy zarządu województwa (art. 79d ust. 4 ustawy o odpadach z 2001 r.). Wpływy z kar pieniężnych zarządy województw przekazywały na rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w terminie do końca następnego miesiąca po upływie każdego kwartału (art. 402 ust. 12 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.; dalej: prawo ochrony środowiska). Wpływy z kary pieniężnej z art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. stanowiły przychód tego funduszu (art. 401 ust. 7 pkt 11a prawa ochrony środowiska). Przychody te mogły być wydatkowane przez fundusz na finansowanie działań odzysku, recyklingu i unieszkodliwiania odpadów opakowaniowych, zużytych baterii i akumulatorów i zużytego sprzętu elektronicznego, finansowanie zbierania i regeneracji odpadów poużytkowych, finansowanie dopłat i działań inwestycyjnych w zakresie zbierania i demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji i gospodarowania odpadami powstałymi w jego wyniku, dofinansowania działań w zakresie gospodarowania odpadami przemieszczanymi na terytorium kraju oraz na szkolenia pracowników i wyposażania organów administracji publicznej w sprzęt i oprogramowanie na cele kontroli międzynarodowego przemieszczania odpadów (art. 401c ust. 9 pkt 1-8 prawa ochrony środowiska).

2.4. Zgodnie z art. 79d ust. 5 ustawy o odpadach z 2001 r., w sprawach dotyczących kar pieniężnych z art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa) pt. „Zobowiązania podatkowe”. Oznacza to, że znajdują odpowiednie zastosowanie m.in. przepisy rozdziału 1 „Powstanie zobowiązania

podatkowego”, rozdziału 2 „Odpowiedzialność podatnika, płatnika i inkasenta”, rozdziału 3 „Zabezpieczenie wykonania zobowiązań podatkowych”, rozdziału 4 „Terminy płatności” (podatku), rozdziału 5 „Zaległość podatkowa”, rozdziału 6 „Odsetki za zwłokę i opłata prolongacyjna”, rozdziału 7 „Wygaśnięcie zobowiązań podatkowych”, rozdziału 7a „Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych”, a także rozdziału 8 „Przedawnienie” (zobowiązania podatkowego).

Stosowany odpowiednio art. 59 § 1 ordynacji podatkowej przewiduje sposoby wygaśnięcia w całości lub w części zobowiązania podatkowego. Do podstawowych sposobów wygaśnięcia zobowiązania zalicza się jego zapłatę, przeniesienie własności rzeczy lub praw majątkowych, przejęcia własności nieruchomości lub prawa majątkowego w postępowaniu egzekucyjnym, potrącenie. Wśród dalszych sposobów ustawa wymienia:

– zaniechanie poboru podatku przez organ podatkowy (art. 59 § 1 pkt 5 ordynacji podatkowej); jak się wydaje, odpowiednie stosowanie tego przepisu prowadzi do zaniechania nałożenia kary przez marszałka województwa, któremu przysługują w tym zakresie uprawnienia organów podatkowych (art. 79d ust. 5 ustawy o odpadach z 2001 r.). Zgodnie z art. 22 § 2 ordynacji podatkowej, organ podatkowy, na wniosek podatnika, może go zwolnić z obowiązku pobrania podatku, jeżeli: 1) pobranie podatku zagraża ważnym interesom podatnika, a w szczególności jego egzystencji, lub 2) podatnik uprawdopodobni, że pobrany podatek byłby niewspółmiernie wysoki w stosunku do podatku należnego za rok podatkowy lub inny okres rozliczeniowy;

– umorzenie zaległości podatkowej (art. 59 § 1 pkt 8 ordynacji podatkowej), odpowiednio umorzenie nałożonej kary przez marszałka województwa, któremu przysługują w tym zakresie uprawnienia organów podatkowych (art. 79d ust. 5 ustawy o odpadach z 2001 r.); marszałek województwa może, stosując odpowiednio art. 67a § 1 pkt 3 ordynacji podatkowej, na wniosek podatnika i w wypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe i odsetki za zwłokę. Jak wskazuje się w literaturze i orzecznictwie podatkowym, umarzanie zaległości podatkowych następuje na podstawie uznania administracyjnego. Przesłanką umorzenia zaległości podatkowej jest „ważny interes podatnika” polegający na jego trudnej sytuacji finansowej, zagrażającej w szczególności jego egzystencji;

– odroczenie zapłaty nałożonej kary; marszałek województwa może, stosując odpowiednio art. 67a § 1 pkt 1 i 2 ordynacji podatkowej, na wniosek podatnika i w wypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty, albo odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami;

– przedawnienie (art. 59 § 1 pkt 9 ordynacji podatkowej); zgodnie z art. 70 § 1 ordynacji podatkowej, zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku. W wypadku gdy dane zobowiązanie podatkowe powstaje dopiero z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego ustalającej wysokość tego zobowiązania (art. 21 § 1 pkt 2 ordynacji podatkowej), zobowiązanie podatkowe w ogóle nie powstaje, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie została doręczona po upływie 3 lat od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy (art. 68 § 1 ordynacji podatkowej).

3. Brak przesłanki umorzenia postępowania ze względu na uchylene kwestionowanych przepisów.

3.1. Z dniem 20 lipca 2011 r., po upływie 14 dni *vacatio legis*, weszły w życie przepisy nowelizacji z 2011 r. Z kolei 23 stycznia 2013 r., po upływie 14 dni *vacatio legis*, weszły w życie przepisy ustawy o odpadach z 2012 r., która uchyliła w całości ustawę o odpadach z 2001 r.

3.2. Nowelizacja z 2011 r. dotyczyła kwestionowanej przez sąd wysokości i sposobu wymierzania sankcji za nieprawidłowe wykonanie obowiązku sprawozdawczego określonego w art. 37 ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. Ustawodawca przebudował sposób egzekwowania tego obowiązku, gruntownie zmieniając kwestionowane brzmienie art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. i dodając nowy art. 79c ust. 4 tej ustawy. Nowelizacja z 2011 r. nie zawierała przy tym przepisów intertemporalnych. Oznacza to, że w odniesieniu do wymierzonych administracyjnych kar pieniężnych zastosowanie znajdowały ogólne zasady prawa intertemporalnego. Zgodnie z zasadą *tempus regit actum*, do oceny od 20 lipca 2011 r. legalności wydanych do tego czasu ostatecznych decyzji nakładających administracyjne kary pieniężne, zastosowanie znajdowały przepisy dotychczasowe, tj. przepisy obowiązujące w dniu wydania tej decyzji.

3.3. Ustawa o odpadach z 2012 r., poza art. 246 dotyczącym jedynie niezakończonych jeszcze spraw administracyjnych i karnych o nałożenie kar pieniężnych za naruszenie obowiązków sprawozdawczych, nie przewiduje regulacji intertemporalnej odnoszącej się do obowiązku sporządzania i składania zbiorczych zestawień danych

o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów, a także do sporządzania i składania odpowiednich sprawozdań na podstawie ustaw szczególnych. Do kar nałożonych za nieterminowe wykonanie obowiązku sprawozdawczego za rok 2009 znajduje zatem zastosowania zasada *tempus regit actum*. Podobnie, w sprawach wszczętych a niezakończonych przed 23 stycznia 2013 r., zastosowanie znajdują dotychczasowe przepisy o karach pieniężnych, a do złożonych już zbiorczych zestawień danych i sprawozdań wymaganych za lata 2012-2014, zastosowanie znajdują przepisy dotychczasowe (art. 237 ust. 2 ustawy o odpadach z 2012 r.).

3.4. Nieobowiązujący art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r., w brzmieniu sprzed wejścia w życie nowelizacji z 2011 r., nadal stanowi podstawę oceny legalności decyzji marszałka województwa. Zmiany legislacyjne nie podważyły dopuszczalności prowadzenia w niniejszej sprawie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

4. Umorzenie postępowania względem określonego zakresu normowania kwestionowanych przepisów.

4.1. Zaskarżone przepisy są podstawą oceny przez WSA w Łodzi legalności decyzji marszałka województwa, nakładającej karę pieniężną w wysokości 10 000 zł za spóźnione o niemal dwa tygodnie złożenie zbiorczego zestawienia danych o odpadach za 2009 r. Prawidłowość i kompletność tego zestawienia nie była kwestionowana.

4.2. Trybunał Konstytucyjny, będąc związany przedmiotem zaskarżenia, który ma wpływ na rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy toczącej przed sądem pytającym, dokonał ograniczenia zakresu kontroli art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r., wyłącznie do wypadku nieterminowego wykonania obowiązku przedstawienia marszałkowi województwa zbiorczego zestawienia danych. W pozostałym zakresie normowania art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. Trybunał umorzył postępowanie z powodu braku wpływu odpowiedzi Trybunału na rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym.

5. Problem adekwatności zarzutu braku proporcjonalności administracyjnej kary pieniężnej (art. 2 Konstytucji).

5.1. Sankcja przewidziana w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. formalnie stanowiła administracyjną karę pieniężną, którą ustawodawca określił mianem kary pieniężnej i którą umieścił w rozdziale 9a pt. „Kary pieniężne”. Zgodnie z wolą ustawodawcy, kwestionowana sankcja nie stanowiła kary (grzywny) w rozumieniu prawa karnego i prawa wykroczeń. Poza tym ustawodawca celowo nie umieścił jej we wcześniejszym rozdziale 9 pt. „Przepisy karne i opłaty sankcyjne”.

Sąd pytający dowodzi, że zmiana systemu sankcji karnych za naruszenie obowiązków informacyjno-sprawozdawczych, która nastąpiła w ustawie z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 28, poz. 145; dalej: nowelizacja z 2010 r.), była niekorzystna dla obywateli, jeśli wziąć pod uwagę nadmiernie represyjny charakter kwestionowanej sankcji administracyjnej. WSA argumentuje, że zabieg formalnej depenalizacji odpowiedzialności był pozorny, gdyż pod postacią sankcji administracyjnej ustawodawca w istocie wprowadził sankcję o charakterze *stricte* represyjnym (karnym). W pierwotnym brzmieniu ustawy o odpadach z 2001 r. sankcje za naruszenie wszystkich obowiązków informacyjno-sprawozdawczych zostały zawarte w art. 76 ustawy o odpadach z 2001 r. (rozdział 9 pt. „Przepisy karne”). Jednakowa kara grzywny orzekana na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.), a więc przez sąd karny, w wysokości od 20 do 5000 zł, groziła za naruszenie obowiązków sprawozdawczych, ale również za bezpośrednie działania przeciwko środowisku, np. za wytwarzanie odpadów niebezpiecznych bez wymaganej decyzji lub z naruszeniem jej warunków (art. 76 pkt 1 ustawy o odpadach z 2001 r.) lub za prowadzenie gospodarki odpadami niezgodnie ze złożoną informacją (art. 76 pkt 2 ustawy o odpadach z 2001 r.).

Tymczasem na miejsce uchylonego w całości art. 76 ustawy o odpadach z 2001 r. ustawodawca wprowadził administracyjne kary pieniężne uregulowane w nowym rozdziale 9a („Kary pieniężne”). Ta sama, niepodlegająca miarkowaniu, kara pieniężna w wysokości 10 000 zł groziła za naruszenie obowiązków: sprawozdawczego i terminowego przekazywania marszałkowi zbiorczego zestawienia danych, jak i za działania bezpośrednio godzące w zasady ochrony środowiska. Karę pieniężną w wysokości 10 000 zł wymierzano również za pozbywanie się odpadów wbrew przepisom dotyczącym gospodarowania odpadami, przekazywanie odpadów podmiotom, które nie uzyskały wymaganych zezwoleń, czy za mieszanie odpadów niebezpiecznych różnych rodzajów lub odpadów niebezpiecznych z odpadami innymi niż niebezpieczne (art. 79b ust. 2 ustawy o odpadach z 2001 r.). Dodatkowo karę w wysokości 5000 zł ustawodawca przewidział za wytwarzanie odpadów bez wymaganego złożenia informacji

o wytworzonych odpadach oraz o sposobach gospodarowania nimi lub za prowadzenie gospodarki odpadami niezgodnie ze złożoną informacją, a także za wytwarzanie odpadów bez wymaganej decyzji zatwierdzającej ujawniony program gospodarki odpadami niebezpiecznymi lub za naruszenie warunków decyzji już wydanej (art. 79b ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o odpadach z 2001 r.).

5.2. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że nie sam represyjny charakter administracyjnej kary pieniężnej, lecz nadmiernie lub drastycznie represyjny charakter tej kary może jej nadać w istocie naturę sankcji karnej *sensu stricto*. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że niektórych sankcji administracyjnych nie można z powodu represyjności automatycznie zaliczyć do kar lub grzywien karnych, w szczególności nie można administracyjnych kar pieniężnych utożsamiać z grzywną (kara), a więc z instytucjami prawa karnego (por. wyrok TK z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 30). Dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych o funkcji represyjnej, jako reakcji na naruszenie obowiązków ustawowych, nie budzi wątpliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Kary pieniężne, pełniąc między innymi lub niemal wyłącznie funkcję represyjną, mogą być konsekwencją wydanej decyzji administracyjnej (por. wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2).

5.3. Jednocześnie w stosunku do sankcji administracyjnych obowiązuje ustalony wzorzec kontroli ich proporcjonalności. Sam argument o represyjności sankcji administracyjnej (która nie jest aż tak dolegliwa, by stanowić karę *sensu stricto*), nie może stanowić o niezgodności sankcji z Konstytucją. Punktem wyjścia w rozważaniach Trybunału jest założenie, że egzekwowanie prawa i obowiązków administracyjnych, a w szczególności zapewnienie nieuchronności kary (np. sankcji administracyjnej) dla podmiotu naruszającego prawo należy do podstawowych zadań państwa (por. wyrok TK z 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 104). Tam gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku (por. wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89). Ingerencja ustawodawcy jest uzasadniona niezgodnym z prawem zachowaniem określonego podmiotu. Art. 83 Konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa. Zatem w granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem ustawowych obowiązków (por. wyroki TK z: 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, oraz 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2).

Administracyjne kary pieniężne zaliczane są do szerszej ujmowanej konstytucyjnej, a więc autonomicznej, odpowiedzialności karno-represyjnej. Nie nadaje to tym karom z góry cech podobnych do kar orzekanych w postępowaniu karnym (zob. wyrok TK z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6). Konstytucyjna odpowiedzialność represyjna jest tu realizowana w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267), a niekiedy w trybie ordynacji podatkowej. Kontrolę w tym zakresie sprawują sądy administracyjne, a wyjątkowo Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Takie podejście Trybunału znajduje poparcie w literaturze przedmiotu.

Administracyjne kary pieniężne, nakładane w określonej wysokości w razie obiektywnego naruszenia obowiązków ustawowych, mogą jednocześnie być środkiem represji i odpłaty za niewykonanie określonych obowiązków najczęściej typu administracyjnego. Stają się wówczas instrumentem szerszej pojętej polityki karania, zaś sama instytucja kary pieniężnej stanowi zagadnienie interdyscyplinarne, wspólne prawu karnemu i administracyjnemu. Interdyscyplinarność mechanizmu karania oznacza, że represyjne sankcje administracyjne należą do szerszej kategorii prawa represyjnego, odpowiadającego autonomicznemu konstytucyjnemu pojęciu „postępowania karnego” występującemu w art. 42 Konstytucji. Rozszerzanie się kompetencji sankcyjnych i wymierzanie przez organy administracji publicznej pieniężnych sankcji i kar administracyjnych jest rezultatem wzrostu państwa administracyjnego, jak też wynikiem tendencji w kierunku depenalizacji odpowiedzialności prawnej. Przyjęta 13 lutego 1991 r. rekomendacja nr R(91)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych (niepubl.) uwzględnia ten stan rzeczy i ustala zasady represyjnej odpowiedzialności administracyjnej, w szczególności wymóg dokładnego określenia przez prawo okoliczności, w których kary administracyjne mogą być nakładane, oraz zapewnienia kontroli legalności ich nałożenia przez prawnie ustanowiony, niezależny i bezstronny sąd.

5.3.1. Trybunał Konstytucyjny sformułował już w swoim orzecznictwie standard oceny proporcjonalności sankcji o charakterze administracyjnym.

Trybunał interweniuje w tych wypadkach, w których ustawodawca przekracza zakres przyznanej mu swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że ewidentne stało się naruszenie konstytucyjnych generalnych zasad, takich jak zasada demokratycznego państwa prawnego czy zasada zaufania obywatela do państwa (zob. wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29), a także wówczas, gdy działanie

ustawodawcy stanowi przejaw nierzetelnego intensywnego postępowania naruszającego generalne zasady konstytucyjne państwa prawa (zob. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26), w szczególności zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. szerokie omówienie tej zasady w wyroku TK z 29 maja 2007 r., sygn. P 8/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 51).

Dotyczy to również innych bardziej szczegółowych zasad wyprowadzonych z treści art. 2 Konstytucji, m.in. wskazywanej przez sąd pytający zasady proporcjonalności sankcji (por. wyrok TK z 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 75). Za niezgodny z art. 2 Konstytucji może być uznany przepis regulujący przesłanki i wymiar sankcji administracyjnej, jeśli stanowi ona dolegliwość nieproporcjonalną ze względu na cel jej wprowadzenia (zob. wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134). Ponadto skoro zasada proporcjonalności wyznacza granice stopnia surowości kar przewidzianych za czyny zabronione przez ustawę, ustawodawca nie może nakładać kar, które nie są konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnych uzasadniających ingerencję represyjną lub prawnokarną. Nie można także nakładać kar, jeżeli ich efekty nie pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostkę (por. wyrok TK z 20 lutego 2008 r., sygn. K 30/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 6). Ustawodawca nie może stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych (zob. wyrok TK z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110). Również automatyzm dolegliwej sankcji może naruszać zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji, nakazującą władzy publicznej na jej miarkowanie w danych okolicznościach (por. wyrok TK z 20 lutego 2008 r., sygn. K 30/07).

5.3.2. Problemem z zakresu odpowiedniej proporcjonalności może być także dublowanie lub multiplikacja sankcji. Wówczas owa nadmierna represyjność jest oceniona jako nieproporcjonalnie uciążliwa, co może mieć swe źródło w nagromadzeniu różnych negatywnych następstw jednej sytuacji: nie tylko sankcji penalnych, lecz także kar administracyjnych i ich wymiaru (por. wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09). Podwójne wielokrotne karanie tej samej osoby za ten sam czyn stanowi naruszenie zasady proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego. Zasada *ne bis in idem*, zawierająca zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn, ma zastosowanie nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także w związku ze stosowaniem innych środków represyjnych, w tym sankcji administracyjnych (por. wyroki TK z: 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104; 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 95; 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63).

Ustawodawca powinien tak kształtować normy prawne, by stanowiły one najskuteczniejszy środek osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej. Od oceny charakteru prawnego danej opłaty „zależy stopień rygoryzmu, jaki powinien zastosować ustawodawca, kształtując obowiązek ponoszenia określonych świadczeń publicznych” (wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56 – dotyczący opłaty od kopalni; teza powtórzona w wyrokach TK z: 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 59 – dotyczący opłat abonamentowych i 15 listopada 2011 r., sygn. P 29/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 96 – dotyczący opłat celnych). Ustawodawca powinien również dokonać oceny skutków ubocznych wprowadzonej regulacji w związku z wartością celu, do którego ta regulacja zmierza (zob. orzeczenie TK z 20 listopada 1996 r., sygn. K 27/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 50). Wreszcie prawodawca, określając sankcję za naruszenie prawa, musi respektować zasadę równości (zob. wyrok TK z 29 czerwca 2004 r., sygn. P 20/02, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 61).

5.4. Dokonując oceny charakteru kwestionowanej sankcji w niniejszym postępowaniu Trybunał Konstytucyjny przypomina, że kary ukształtowane formalnie jako administracyjne kary pieniężne pełnią w systemie prawnym kilka funkcji. Przede wszystkim stanowią przejaw władczej ingerencji państwa w sferę praw majątkowych jednostek stojących na zewnątrz administracji. Z uwagi już na tę dolegliwość finansową, kary pieniężne nakładane przez organy administracji wykazują podobieństwo do kar wymierzanych przez sądy. Niewątpliwie jednak jedną z podstawowych ich funkcji jest również funkcja represyjna, która objawia się w odpowiedzialności za obiektywne naruszenie lub niewykonanie obowiązków ustawowych. Kara jest zapowiedzianym skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem.

Istota administracyjnych kar pieniężnych tkwi jednakże w kolejnych ich funkcjach. Są one nie tylko odpłatą za naruszenie prawa, lecz stanowią środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji (por. wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06). Administracyjne kary pieniężne spełniają funkcję dyscyplinująco-przymuszającą, którą wzmacnia określony stopień represyjności tej sankcji. Brak stosownej sankcji powodowałby, że przepis nakładający dany obowiązek stawałby się martwy, a niespełnianie wprowadzonego obowiązku byłoby nagminne (por. wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99). W prawie administracyjnym sankcja odgrywa ważną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie

i efektywne urzeczywistnianie. Sens kary administracyjnej tkwi w przymuszeniu do respektowania nakazów i zakazów. Dzięki temu norma sankcjonująca motywuje adresatów norm sankcjonowanych do poszanowania prawa. Sama ustawowa groźba nałożenia kary pieniężnej dyscyplinuje podmioty obowiązane, przez co przyczynia się do realizacji celów, którym służy wykonywanie sankcjonowanych obowiązków, a także wzmacnia poczucie praworządności. Organ administracyjny musi posiadać środki w postaci przymusu administracyjnego. W przeciwnym razie efektywne administrowanie nie byłoby możliwe.

Sankcje administracyjne spełniają także funkcję redystrybucyjną. Polega ona na wydatkowaniu kwot uzyskanych przez organy administracji z tytułu nałożonych kar pieniężnych na cele zbliżone do celów, których nie osiągnięto lub które osiągnięto z opóźnieniem przez skutki niezgodnego z prawem działania obowiązanego. Dana funkcja kar, sankcji i opłat występuje przede wszystkim w prawie ochrony środowiska, z zakresu którego pochodzi obowiązek sankcjonowany przez kwestionowany przepis.

5.5. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nakładana przez marszałka województwa kara pieniężna na podstawie art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. stanowiła formę administracyjnego zabezpieczenia wykonania przez przedsiębiorcę obowiązku sprawozdawczego. Polegał on na dostarczeniu właściwemu organowi administracji samorządowej istotnych dla tego organu podstawowych informacji o ilości i sposobach gospodarowania posiadanymi odpadami. Dane te są niezbędne dla organów państwa obowiązanych do opracowania efektywnej polityki ochrony środowiska przed zanieczyszczeniem odpadami.

5.5.1. Kara pieniężna wynikająca z art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. stanowi jednocześnie represję za naruszenie prawa, tj. za niewykonanie obowiązku sprawozdawczego. Świadczy o tym samo zastrzeżenie kary w postaci konieczności zapłaty sumy pieniężnej na wypadek niewykonania lub nieterminowego wykonania obowiązku przekazania zbiorczego zestawienia danych, bezwzględna wysokość tej kary oraz względna jej wysokość odnoszona do innych kar przewidzianych w ustawie o odpadach z 2001 r. Represyjną funkcję omawianej sankcji administracyjnej realizowano w praktyce, o czym świadczą wpływy z tytułu kar nałożonych na podstawie art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. na właściwy rachunek NFOŚiGW, a także stan faktyczny w sprawie toczącej się przed sądem pytającym w niniejszej sprawie.

5.5.2. Z kolei funkcja redystrybucyjna kary pieniężnej ustanowionej w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. jest znikoma. Przekonują o tym informacje przekazane przez Prezesa NFOŚiGW. Zgromadzone łączne wpływy z tytułu kar pieniężnych, o których mowa w art. 79b i art. 79c ustawy o odpadach z 2001 r., nie zostały dotychczas wydatkowane i mogą zostać przeznaczone na każdy cel z katalogu określonego w art. 401c ust. 9 prawa ochrony środowiska.

6. Proporcjonalność sankcji administracyjnej (art. 2 Konstytucji).

6.1. Argumentacja sądu pytającego koncentruje się przede wszystkim na podstawowym zarzucie nieproporcjonalności sankcji administracyjnej (art. 2 Konstytucji). Z tezy o nadmiernej represyjności kwestionowanej kary pieniężnej sąd wyprowadza dalszy wniosek o wadliwym przekazaniu przez ustawodawcę orzekania o tak represyjnej karze do trybu administracyjnego i sądownoadministracyjnego, a nie do trybu postępowania karnego.

6.2. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że nie sama represyjność, ale dopiero nadmierna represyjność administracyjnej kary pieniężnej w stosunku do okoliczności stosowania przepisu sankcjonującego może przemawiać za jej niekonstytucyjnością. Z punktu widzenia niniejszego postępowania istotna jest ocena, czy represyjna rola kary pieniężnej z art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. jest nadmierna i nieuzasadniona. W razie uznania, że doszło do nadmiernego karania, a omawiana sankcja jest zbyt represyjna, Trybunał Konstytucyjny powinien stwierdzić naruszenie zasady proporcjonalności, a w konsekwencji także naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej stanowiących element zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

6.3. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zasadny jest zarzut nieproporcjonalności sankcji przewidzianej w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. za opóźnione złożenie zbiorczego zestawienia danych o odpadach za 2009 r., którego prawidłowości i kompletności nie zakwestionowano. Zbytnia dolegliwość administracyjnej kary pieniężnej przewidzianej w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. wynika tu ze szczególnej kumulacji kilku elementów sankcji: bezwzględnej wysokości kary pieniężnej w stosunku do czynu, automatyzmu jej wymierzania oraz braku występowania w praktyce możliwości miarkowania jej wysokości, o czym Trybunał Konstytucyjny przekonał się w toku niniejszego postępowania.

Jednocześnie nieuzasadniony jest zarzut, że sankcja wynikająca z art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. stanowi przejaw odpowiedzialności o charakterze karnym *sensu stricto*. O tak dalece idącej dolegliwości nie może być mowy, gdyż odmienne ukształtowanie choćby jednego z wymienionych elementów kary pieniężnej regulowanej w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. przemawiałoby za utrzymaniem domniemania konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Sama wysokość kary pieniężnej (10 000 zł) nie stanowi argumentu na rzecz naruszenia art. 2 Konstytucji, jeśli jednocześnie obowiązywałby mechanizm uprzedniego wezwania lub ponaglenia przedsiębiorcy do terminowego wykonania ustawowego obowiązku, połączony ewentualnie z nałożeniem niewielkiej kary pieniężnej. Podobnie automatyzm nakładanej kary nie świadczy na rzecz jej niekonstytucyjności, jeżeli wysokość tej kary byłaby dostosowana do okoliczności sprawy i podlegałaby kontroli sądu administracyjnego.

6.4. Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje tym samym samej wysokości sankcji przewidzianej w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r., rozumianej jako bezwzględna docelowa wartość dolegliwości odczuwanej przez przedsiębiorcę niewykonującego sprawozdawczego obowiązku przekazania zbiorczego zestawienia danych. Ostateczna wysokość kary jest uzasadniona wartością celu, do którego zmierza regulacja art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r., a także oceną jej konieczności jako najbardziej skutecznego środka do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej. Zasadność celu występuje, mimo że obowiązek przekazania zbiorczego zestawienia danych o posiadanych odpadach nie stanowi przejawu działania bezpośrednio związanego z oddziaływaniem na środowisko, a zaniechanie wykonania tego obowiązku także nie powoduje bezpośrednio szkód w środowisku. W wypadku gospodarowania odpadami występuje jednak inna bezpośrednia i ścisła więź między stopniem wykonania obowiązków sprawozdawczych a niebezpieczeństwem zanieczyszczenia środowiska, wpływająca na samodyscyplinę podmiotów gospodarczych w ich postępowaniu z posiadаныmi odpadami.

6.4.1. W ocenie Trybunału, obowiązek sprawozdawczy, w tym ujawnienie administracji posiadanych odpadów, stanowi element systemu ochrony środowiska. Z uwagi na pochodzenie odpadów, rzetelna i prawdziwa informacja od przedsiębiorców o wytwarzanych i posiadanych przez nich odpadach jest istotna dla prowadzenia przez państwo skutecznej polityki gospodarowania odpadami. Zgodnie z danymi opublikowanymi przez GUS, w 2000 r., czyli przed wejściem w życie ustawy o odpadach z 2001 r., wytworzono w Polsce 137,7 mln ton odpadów, z czego aż ok. 91% stanowiły odpady wytworzone w sektorze gospodarczym (ok. 9% stanowiły odpady komunalne). Podobnie prezentowała się struktura odpadów w 2010 r., czyli w chwili wprowadzenia kwestionowanej przez sąd administracyjny kary pieniężnej. Na 125,5 mln ton odpadów wytworzonych w Polsce 90,5% odpadów zostało wytworzonych w sektorze gospodarczym (9,5% odpadów stanowiły odpady komunalne). Oznacza to, że odpady powstające w sektorze gospodarczym (w poszczególnych branżach przemysłu, rolnictwa, rzemiosła i niektórych usług, niezależnie od ich struktury właścicielskiej) stanowią dominującą część odpadów wytwarzanych w Polsce (*Ochrona środowiska 2012*, Główny Urząd Statystyczny, seria *Informacje i Opracowania Statystyczne*, Warszawa 2012, s. 342 i nast.).

Organy administracji mogą uzyskiwać wiarygodne informacje o odpadach wytwarzanych i posiadanych przez podmioty gospodarcze w drodze kontroli i inspekcji. Jednak z istoty swej kontrole i informacje uzyskiwane z urzędu nie mają charakteru powszechnego. Nie są dostarczane cyklicznie. Stanowią źródło wiedzy cząstkowej, pochłaniają także znaczne koszty.

6.4.2. Tańszym i powszechniejszym sposobem uzyskania informacji o odpadach od podmiotów gospodarczych jest nałożenie na podmioty prywatne administracyjnego obowiązku samodzielnego prowadzenia bieżącej ewidencji odpadów zgodnej z rzeczywistością, okresowego sporządzania na jej podstawie zbiorczego zestawienia o posiadanych odpadach i przekazywania tej informacji w określonym terminie i zgodnie z prawdą. Prowadzenie ewidencji zgodnie z rzeczywistością pełni funkcje informacyjną i samodyscyplinującą (tj. dyscyplinuje przedsiębiorcę do postępowania, które zapewni zgodność rzeczywistego poziomu wytwarzania lub postępowania z odpadami z normami ustawowymi). Prowadzenie ewidencji jest także konieczne do skutecznego wykonywania kontroli na miejscu przez służby ochrony środowiska. Zabezpieczeniem zgodnego z rzeczywistością prowadzenia ewidencji odpadów i terminowego przekazywania zbiorczego zestawienia danych o odpadach jest dostatecznie dotkliwa sankcja na wypadek niewykonywania lub wadliwego wykonywania przez przedsiębiorców ustawowego obowiązku.

6.5. Trybunał Konstytucyjny nie uznał argumentu o zaskoczeniu przedsiębiorców zmianami związanymi z wprowadzeniem nowej wysokości sankcji za zasadny. Wprawdzie kwestionowane przez WSA przepisy ustawy o odpadach z 2001 r., dodane nowelizacją z 2010 r. weszły w życie 12 marca 2010 r., po upływie 14 dni *vacatio legis* i na niewiele ponad 2 tygodnie od upływu terminu przekazania zbiorczych zestawień danych. Nowelizacja z 2010 r. nie wprowadziła jednak żadnych zmian w treści samego obowiązku sprawozdawczego. Trybunał jest

świadom, że wcześniejsze wprowadzenie kwestionowanego przepisu umożliwiłoby większej liczbie przedsiębiorców terminowe złożenie zestawienia danych, gdyż wysokość kary pieniężnej oddziaływałaby na nich bardziej dyscyplinująco. Jak jednak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, niekonstytucyjność kary pieniężnej wynika z innych przesłanek, tj. z nadmiernie represyjnej kumulacji cech tej sankcji administracyjnej i jej automatyzmu.

6.6. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, rozwiązanie wprowadzone w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. należy uznać nie tylko za przydatne, ale wręcz za konieczne do realizacji legitymowanych konstytucyjnie celów. Kara pieniężna stanowi regulację uzasadnioną i konieczną ze względu na charakter sankcjonowanego obowiązku sprawozdawczego. Ze względu na znaczenie monitoringu odpadów dla zapobiegania bezpośrednim działaniom szkodzącym środowisku niezbędne jest dyscyplinowanie lub nawet przymuszanie przedsiębiorców do pełnego przestrzegania prawa ochrony środowiska, w tym przepisów o wytwarzaniu, przetrzymywaniu, składowaniu, ponownym wykorzystywaniu lub pozbywaniu się odpadów.

6.6.1. Ogólnej pozytywnej oceny kwestionowanej administracyjnej kary pieniężnej nie zmienia to, że wprowadzona przez ustawę o odpadach z 2012 r. tzw. baza danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami (BDO) nie została jeszcze utworzona (i nie funkcjonuje), ani że informacje gromadzone dotychczas przez marszałków województw nie są wykorzystywane w pełni. Trybunał wskazuje, że dane te zostały wprawdzie wykorzystane do sporządzenia przez Radę Ministrów krajowych programów gospodarki odpadami z 2006 r. i 2010 r. Jednak przy omawianiu szczegółowych zagadnień w wielu fragmentach tego dokumentu wskazywano na niekompletność zgromadzonych danych i na ich szacunkowy charakter. Dane te do tej pory nie były wykorzystywane przez Generalnego Inspektora Ochrony Środowiska w ramach prac Państwowego Monitoringu Środowiska do opracowywania co 4 lata raportów o ogólnym stanie środowiska w Polsce. Z informacji uzyskanych od Generalnego Inspektora wynika, że nawet do sporządzenia ostatniego raportu obejmującego dane do 2008 r., GIOŚ korzystał z bardziej ogólnych, lecz kompletnych, danych Głównego Urzędu Statystycznego, ponieważ wojewódzkie bazy danych o odpadach nie zawierały jeszcze wówczas kompletnych zbiorów. Wykorzystanie do budowy przez GIOŚ kolejnego raportu GIOŚ uzależnia od stopnia kompletności tych baz. GIOŚ wskazuje, że wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska informują o niekompletności danych, o błędach oraz o trudnościach technicznych z dostępem do bazy.

6.6.2. Trudności z realizacją celu, który zabezpieczała sankcja ustanowiona w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r., potwierdzają, że zadanie stworzenia kompletnej bazy o odpadach w Polsce jest skomplikowane. Konieczne jest dyscyplinowanie przedsiębiorców, tak by prawidłowo prowadzili ewidencję posiadanych odpadów i przekazywali wymagane informacje marszałkom województw. Zasadność dyscyplinowania przedsiębiorców potwierdza informacja uzyskana od GIOŚ w sprawie zakresu wykorzystania danych zbieranych w dotychczasowych wojewódzkich bazach danych o odpadach. Gromadzone przez marszałków dane były już wykorzystywane przez ponad połowę wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska m.in. w celu planowania i prowadzenia kontroli przedsiębiorców. Inspektorzy wykorzystują w praktyce dane także do tworzenia wojewódzkich raportów o stanie środowiska oraz do aktualizacji baz danych o składowiskach i spalarniach. Stanowią one również podstawę informacji dla właściwych organów przed wydaniem określonych decyzji administracyjnych (do 2012 r. np. pozwoleń na odzyskanie lub unieszkodliwienie odpadów, pozwolenia na wytwarzanie odpadów, decyzji zatwierdzającej program gospodarki odpadami) lub oceny złożonych informacji (np. informacji o wytwarzanych odpadach i o sposobach gospodarowania).

6.7. Trybunał uznał, że kwestionowana kara pieniężna stanowi rozwiązanie efektywne. Według opinii wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska przedstawionej Trybunałowi przez GIOŚ, przed 2010 r. obowiązek przekazywania marszałkom województw zbiorczych zestawień danych był przestrzegany przez przedsiębiorców, w zależności od województwa, w od 20% do 80% wypadków stwierdzonych podczas kontroli dokonywanej przez inspektorów m.in. w zakresie obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów i przekazywania zbiorczych zestawień danych o odpadach. W niektórych województwach stopień wywiązywania się z ustawowego obowiązku był zatem niski. Wprawdzie w kilku województwach do 2010 r. systematycznie spadała liczba rocznie stwierdzanych nieprawidłowości, jednak w ocenie ustawodawcy działało się to zbyt wolno. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy mogła być praktyka karania. W wypadkach stwierdzonych naruszeń inspektorzy z reguły stosowali pouczenia. Grzywny nakładano, w zależności od województwa, jedynie w 10-50% wypadków stwierdzonych naruszeń, zaś wysokość nakładanych grzywien mieściła się w ustawowym przedziale od 20 zł do 5000 zł i mogła być kwestionowana przed sądem karnym.

Po wprowadzeniu 12 marca 2010 r. kwestionowanej sankcji administracyjnej przewidzianej w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r., wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska odnotowali spowodowane tą zmianą

zmniejszenie liczby naruszeń obowiązków sprawozdawczych stwierdzanych podczas kontroli. Także zgodnie z danymi przekazanymi przez GIOŚ od marszałków województw, po wprowadzeniu nowej sankcji we wszystkich województwach liczba składanych zbiorczych zestawień danych o odpadach wyraźnie wzrosła. W 2010 r. liczba przekazanych zestawień w niektórych województwach wzrosła nawet o 112%, zaobserwowano także znaczny spadek liczby sprawozdań składanych po terminie. Nawet w tych województwach, w których inspektorzy ochrony środowiska nie odnotowali „znaczących zmian” w liczbie stwierdzanych dotychczas naruszeń, marszałkowie województw szacowali wzrost liczby składanych zestawień danych o 25-30% w porównaniu z poprzednim stanem.

6.8. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie badania zgodności kwestionowanych przepisów z zasadą poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji). Sąd przedstawił w tym zakresie zarzut, że tak samo wysoka kara znalazła zastosowanie wobec zachowań o zróżnicowanych, negatywnych skutkach dla środowiska, podczas gdy składanie sprawozdań nie jest zachowaniem, które ma bezpośredni związek z ochroną środowiska, lecz z ogólnie pojętą gospodarką odpadami. Nie ma też usprawiedliwienia zastosowania tej samej sankcji względem tych, którzy złożyli, jak i tych, którzy nie złożyli sprawozdania, a tym bardziej względem tych, którzy świadomie dokonali zachowań bezpośrednio zagrażających zasobom środowiska. Unormowanie nieróżnicujące surowej sankcji w stosunku do krańcowo odmiennych zachowań, jest sprzeczne z zasadą poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji).

Trybunał uznał, że wobec stwierdzenia już, iż kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 2 Konstytucji przez to, że przewiduje niepodlegającą miarkowaniu karę pieniężną w wysokości 10 000 zł za nieterminowe przekazanie zbiorczego zestawienia danych o odpadach, dalsze orzekanie o zgodności przepisu z zasadą poprawnej legislacji jest w tej sprawie zbędne. Postępowanie podlega w tym zakresie umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

7. Zarzut naruszenia art. 2 w związku z art. 184 Konstytucji.

7.1. W *petitum* pytania prawnego WSA w Łodzi formułuje zarzut niezgodności art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. m.in. z art. 2 w związku z art. 184 Konstytucji. Zgodnie z art. 184 Konstytucji, NSA oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Tak określony zarzut jest dopuszczalny w postępowaniu przed Trybunałem. To, jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach, jest kwestią wyboru o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, a nie materialnoprawnym (por. wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50).

7.2. Zdaniem WSA w Łodzi, ustawodawca naruszył zakres swobody legislacyjnej przez wadliwy wybór procesowego reżimu wymierzania kary pieniężnej o represyjnym charakterze. Polega on na niekorzystnej dla obywateli depenalizacji zachowania sprawcy, tj. na przekazaniu wymierzania kar pieniężnych za naruszenie obowiązków sprawozdawczych z trybu postępowania karnego (w sprawach o wykroczenia) do trybu postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Sąd pytający przypomniał, że w pierwotnym brzmieniu ustawy o odpadach z 2001 r. o wiele niższe sankcje za naruszenie obowiązków informacyjno-sprawozdawczych zostały zawarte w art. 76 ustawy o odpadach z 2001 r. (rozdział 9 pt. „Przepisy karne”). Zamiast niewysokich sankcji karnych w postaci grzywny ustawodawca wprowadził administracyjne kary pieniężne uregulowane w nowym rozdziale 9a („Kary pieniężne”). Zabieg formalnej depenalizacji odpowiedzialności był pozorny, gdyż pod postacią sankcji administracyjnej ustawodawca w istocie wprowadził wyższą sankcję o charakterze represyjnym (karnym). Z uwagi na ten charakter sankcji naruszone zostały konstytucyjne gwarancje właściwości sądów administracyjnych (art. 184 Konstytucji), gdyż nie przewidują one orzekania w sprawach odpowiedzialności karnej, do których *de facto* należy zaliczyć sprawę o nałożenie kary na podstawie art. 79c ust. 3 ustawy z 2001 r. o odpadach z 2001 r.

7.3. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że nie ma przeszkód, by za naruszenie konkretnych przepisów prawa ustawodawca przewidział możliwość stosowania sankcji o podobnym charakterze w różnych postępowaniach, np. w postępowaniu administracyjnym czy karnym. W szczególności kary grzywny i kary pieniężne mogą być konsekwencją orzeczenia wydanego w następstwie przeprowadzenia postępowania karnego, w sprawie o wykroczenia albo postępowania administracyjnego. Przepisy prawne mogą także przewidywać sankcje (dolegliwości), które nie są realizacją funkcji karnych (por. wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01). Podobnie samo umocowanie organów administracji do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych mieści się w ramach

porządku konstytucyjnego i nie może być postrzegane jako wkraczanie administracji w kompetencje wymiaru sprawiedliwości (art. 10 Konstytucji). Nie można administracyjnych kar pieniężnych utożsamiać z grzywną lub innymi instytucjami prawa karnego. Kary pieniężne nie muszą być wymierzone tylko w postępowaniu karnym (por. wyrok TK z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97). Jak już wskazano, w polskim systemie prawnym nasila się tendencja do gwarantowania przestrzegania różnych obowiązków o charakterze publicznym za pomocą sankcji ekonomicznych o charakterze administracyjnym. Przesłanki stosowania tych sankcji mają z reguły charakter zobiektywizowany i nie nawiązują do winy „sprawcy”. Sankcje te są wymierzone w trybie pozasądowym, a ich stosowanie podlega sądowej kontroli co do legalności.

7.4. Ponieważ Trybunał Konstytucyjny ustalił, że nadmierne nagromadzenie represyjnych cech kary pieniężnej ustanowionej w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r., świadczące o jej niezgodności z art. 2 Konstytucji, nie czyni jednak tej kary sankcją o charakterze karnym (por. cz. III, pkt. 6.2 uzasadnienia), Trybunał nie znalazł podstaw do uznania niezgodności kwestionowanych przepisów z wzorcem kontroli wynikającym z art. 2 w związku z art. 184 Konstytucji.

Art. 184 Konstytucji, w świetle problematyki sprawy, należy odczytywać w związku z art. 177 Konstytucji, wedle którego sądy powszechne (*lege non distigente* także sądy karne) sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Przepis ten określa się mianem „swoistego domniemania drogi sądowej” oznaczającego, że wymiar sprawiedliwości sprawowany jest przez sądy, a sądy powszechne w szczególności (por. wyrok TK z 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47). Art. 177 Konstytucji pozostawia jednak ustawodawcy swobodę wyboru między sądem powszechnym a sądem administracyjnym, pod warunkiem wyraźnego uregulowania kognicji tego ostatniego (por. wyrok TK z 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 100). Z kolei art. 184 Konstytucji wprowadza inne domniemanie, mianowicie, że w sprawach z zakresu administracji publicznej prawo do sądu realizowane będzie przez sądownictwo administracyjne (por. wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 97), czyli że w uzasadnionych wypadkach sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w tym obszarze może być powierzone sądom powszechnym (por. postanowienia TK z: 9 maja 2000 r., sygn. SK 15/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 113; 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139).

Sąd administracyjny orzeka (sprawuje wymiar sprawiedliwości) w stosunku do podmiotów, które sprawiedliwości dochodzą przed sądem. Sąd administracyjny dokonuje kontroli działania administracji wyłącznie z punktu widzenia interesu publicznego polegającego na zapewnieniu legalnego i celowego działania administracji w imię dobra wspólnego (por. wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98). Kognicja ta jest ograniczona, ponieważ przyznanie sądom administracyjnym kompetencji w zakresie merytorycznego rozpoznania sprawy administracyjnej (np. o nałożenie administracyjnej kary pieniężnej) prowadziłoby do wyręczania przez judykaturę administracji publicznej (egzekutywy) w realizacji powierzonych jej zadań i kompetencji (por. wyrok TK z 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137). Trybunał Konstytucyjny podkreślał w swoim orzecznictwie, że choć zgodnie z modelem jurysdykcji sądownoadministracyjnej zadaniem tego sądownictwa jest jedynie kontrolowanie aktów administracji publicznej przez badanie ich zgodności z prawem (por. wyrok TK z 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06), to nie wolno przeciwstawiać sądów administracyjnych sądom powszechnym, a sprawowany przez nie wymiar sprawiedliwości uważać za „gorszy” (por. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

8. Umorzenie postępowania w zakresie gwarancji konwencyjnych.

8.1. W *petitum* pytania prawnego WSA w Łodzi formułuje zarzut niezgodności art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. z art. 2 w związku z art. 6 ust. 1 i 3 konwencji. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd wyraźnie wskazuje, że wykładnia art. 2 Konstytucji w zakresie odnoszącym się do odpowiedzialności administracyjnej i proporcjonalności sankcji administracyjnej powinna odwzorowywać te same gwarancje proceduralne, jakie wynikają z art. 42 Konstytucji i art. 6 konwencji *en bloc* dla wszelkiej odpowiedzialności o charakterze represyjnym *sensu largo*.

8.2. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie oceny, czy kwestionowana regulacja art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. narusza art. 6 ust. 1-3 konwencji. Powodem umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK jest stwierdzona nieadekwatność wzorca konwencyjnego w sprawie dotyczącej oceny legalności (konstytucyjności) sankcji administracyjnej. Sprawa ta nie stanowi bowiem ani „sprawy cywilnej”, ani „sprawy karnej” w rozumieniu art. 6 ust. 1-3 konwencji.

8.3. Po pierwsze, zgodnie z art. 6 ust. 1 konwencji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone w całości lub w części rozprawy sądowej.

To, czy dane uprawnienie lub roszczenie ma charakter cywilny, Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) ustala autonomicznie na podstawie jego treści i skutku. Do kategorii spraw cywilnych są zakwalifikowane przede wszystkim wszystkie spory zaliczane w prawie krajowym do spraw cywilnych (por. orzeczenie z 9 października 1979 r., Airey przeciwko Irlandii, skarga nr 6289/73, § 21), ponadto także inne sprawy niezależnie od tego, jak dany spór jak klasyfikowany w porządku krajowym. W szczególności spory należące w danym państwie do prawa publicznego mogą zostać zdefiniowane przez ETPC jako cywilne, jeżeli ich wynik ma bezpośredni wpływ na prawa i obowiązki jednostki mające wyraźny wymiar finansowy. Dla cywilnego charakteru prawa lub obowiązku nie jest istotne, jaka gałąź prawa reguluje daną kwestię. Kluczowe dla sytuacji sporu z udziałem państwa jest to, czy jego wynik rodzi dla jednostki materialne konsekwencje (por. orzeczenie z 9 grudnia 1994 r., Rafineria Stran Greek przeciwko Grecji, skarga nr 13427/87). W szczególności dotyczy to sporu między państwem a jednostką w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego, prawa pracy, udzielania i odbierania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, działalności budowlanej, postępowania o uzyskanie licencji i koncesji, wykonywania prawa własności (np. zezwolenia na sprzedaż), wywłaszczenia, dopuszczenia do wykonywania wolnego zawodu, a także postępowań dyscyplinarnych, w których grozi kara pozbawienia prawa do wykonywania zawodu i zarabkowania (por. orzeczenie z 16 lipca 1971 r., Ringeisen przeciwko Austrii, skarga nr 2614/65; orzeczenie z 6 maja 1981 r., Buchholz przeciwko Niemcom, skarga nr 7759/77; orzeczenie z 26 czerwca 1986 r., Van Marle i inni przeciwko Holandii, skarga nr 8543/79, 8674/79, 8675/79 i 8685/79; orzeczenie z 29 maja 1986 r., Feldbrugge przeciwko Holandii, skarga nr 8562/79; orzeczenie z 26 lutego 1993 r., Salesi przeciwko Włochom, skarga nr 13023/87; orzeczenie z 23 czerwca 1994 r., De Moor przeciwko Belgii, skarga nr 16997/90; orzeczenie z 5 lipca 2005 r., Turczanik przeciwko Polsce, skarga nr 38064/97; orzeczenie z 8 czerwca 2006 r., Wos przeciwko Polsce, skarga nr 22860/02; orzeczenie z 27 maja 2003 r., Sobierajski-Nierzwicka przeciwko Polsce, skarga nr 49349/99; orzeczenie z 17 października 2006 r., Grabiński przeciwko Polsce, skarga nr 43702/02; orzeczenie z 28 czerwca 1978 r., König przeciwko Niemcom, skarga nr 6232/73; orzeczenie z 7 lipca 1989 r., Tre Traktörer przeciwko Szwecji, skarga nr 10873/84).

Jednak wyraźnie i konsekwentnie poza jurysdykcją Trybunału pozostawia się obszar działania państwa, w którym państwo wykonuje swoje „podstawowe publiczne uprawnienia”, przede wszystkim w zakresie opodatkowania, gdyż obowiązek płacenia podatków i danin im równoleżnych ma dla ETPC i dla wykładni art. 6 ust. 1 konwencji charakter ściśle publiczny, a więc nie wpływają na prawa i obowiązki cywilne skarżącego (por. orzeczenie z 12 lipca 2001 r., Ferrazini przeciwko Włochom, skarga nr 44759/98). Podobnie jak obowiązek płacenia podatków, również obowiązki zapłacenia grzywny (kary pieniężnej) jest obowiązkiem *stricte* publicznym w rozumieniu art. 6 ust. 1 konwencji i pozostaje poza obszarem stosowania konwencji do „spraw cywilnych” (por. decyzja z 8 maja 1987 r., Nicolussi przeciwko Austrii, skarga nr 11734/85). Z analizy orzecznictwa ETPC wynika zatem, że sprawa o nałożenie administracyjnej kary pieniężnej wynikającej z art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. nie może być kwalifikowana jako „sprawa cywilna” w rozumieniu art. 6 ust. 1 konwencji.

8.4. Po drugie, art. 6 ust. 1 konwencji dotyczy także „postępowań karnych”, gwarantując każdemu prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, w wypadku rozstrzygnięcia o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Wyłącznie do „postępowań karnych” odnoszą się art. 6 ust. 2 konwencji, wedle którego każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą, a także art. 6 ust. 3 konwencji, zgodnie z którym każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą ma co najmniej prawo do: a) niezwłocznego otrzymania szczegółowej informacji w języku dla niego zrozumiałym o istocie i przyczynie skierowanego przeciwko niemu oskarżenia, b) odpowiedniego czasu i możliwości do przygotowania obrony, c) bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę, a także do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy wyznaczonego z urzędu, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości, d) przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia oraz żądania obecności i przesłuchania świadków obrony na takich samych warunkach jak świadków oskarżenia, e) korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeżeli nie rozumie języka używanego w sądzie lub nie mówi tym językiem. Art. 6 ust. 2 i 3 konwencji statuują szczegółowe gwarancje rzetelności postępowania odnoszące się do postępowania karnego i w ten sposób należy je interpretować w świetle ogólnego zobowiązania państwa do „rzetelnego” postępowania karnego określonego w art. 6 konwencji (por. orzeczenie z 21 stycznia 1999 r., Van Geyseghem

przeciwko Belgii, skarga nr 26103/95; orzeczenie z 19 grudnia 1989 r., Kamasinski przeciwko Austrii, skarga nr 9783/82; orzeczenie z 21 lipca 2009 r., Seliwiak przeciwko Polsce, skarga nr 3818/04; orzeczenie z 9 stycznia 2007 r., Gossa przeciwko Polsce, skarga nr 47986/99). Gwarancje proceduralne w postępowaniu karnym i traktowanym przez ETPC jako „karne” z natury rzeczy idą dalej niż te, które mają zastosowanie w postępowaniu cywilnym i w postępowaniach traktowanych przez ETPC jako „cywilne” (por. orzeczenie z 28 lipca 2009 r., Smyk przeciwko Polsce, skarga nr 8958/04).

W orzecznictwie ETPC, za „postępowania karne” uznawane są przede wszystkim te postępowania, które w prawie krajowym kwalifikowane są jako postępowania o charakterze karnym. W wypadku sporów jednostki z państwem w sprawach dotyczących podatków i danin publicznych bardzo ostrożnie stosuje się kryteria jurysdykcji ETPC, wyraźnie przyznając charakter „postępowania karnego” jedynie postępowaniu karnoskarbowemu. ETPC wskazał w swoim orzecznictwie kryteria, którymi kieruje się przy ocenie, czy „inne” postępowanie (tzn. postępowanie nie stanowiące postępowania karnego w prawie krajowym) stanowi „postępowanie karne” w rozumieniu art. 6 ust. 1, 2 i 3 konwencji. Punktem wyjścia w przypadku czynów nie stanowiących formalnie czynów przestępnych w prawie wewnętrznym jest charakter czynu sankcjonowanego oraz ciężar i rodzaj grożącej sprawcy kary. ETPC bierze wówczas pod uwagę okoliczności, czy: 1) przepis prawny będący u podstawy kwalifikacji pełni funkcję odstraszącą lub karzącą; 2) czy ma charakter ogólnie obowiązujący, czy odnosi się tylko do konkretnej grupy adresatów; 3) czy nałożenie kary zależy od uznania winy. Jeśli z analizy ETPC wynika, że dany czyn podlega zagrożeniu sankcją, która ze względu na swój charakter i ciężar należy do sfery karnej, art. 6 konwencji będzie miał zastosowanie, a sprawa stanowi dla ETPC postępowanie z oskarżenia karnego przeciw skarżącemu (por. orzeczenie z 8 czerwca 1976 r., Engel i inni przeciwko Holandii, skargi nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72; orzeczenie z 21 lutego 1984 r. Öztürk przeciwko Niemcom, skarga nr 8544/79).

8.5. Ponadto Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że art. 6 konwencji, zatytułowany „Prawo do rzetelnego procesu sądowego”, dotyczy rzetelności o charakterze proceduralnym (*fair hearing*) odnoszonej do trybu postępowania już wybranego przez ustawodawcę krajowego. Art. 6 konwencji nie dotyczy sprawiedliwości w znaczeniu materialnym ani też nie może stanowić podstawy formułowania wniosków co do wadliwości wyboru trybu nakładania przez organy administracji kar pieniężnych w prawie krajowym. Trudno jest odnosić konwencyjne gwarancje procesowe do procedury nakładania administracyjnych kar pieniężnych, przewidujących zazwyczaj automatyczną (tzn. nakładaną bez uprzedniego ostrzeżenia i po spełnieniu wyłącznie ustawowych przesłanek) sankcję za obiektywne (a więc abstrahujące od winy lub subiektywnych okoliczności) naruszenie obowiązków ustawowych, mechanizmy „rozstrzygnięcia o zasadności oskarżenia” określone w art. 6 ust. 1 konwencji. Do postępowania administracyjnego z trudnością także można odnosić szczegółowe gwarancje ustanowione w art. 6 ust. 3 konwencji dla każdego „oskarżonego” o popełnienie czynu zagrożonego karą.

Gwarancje konwencyjne mogłyby mieć zastosowanie do oceny krajowego postępowania sądowno-administracyjnego, gdyby w danej sprawie można było uznać, że w istocie chodzi w niej o „rozstrzygnięcie o (...) zasadności (...) oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”. Należy zaznaczyć, że art. 6 ust. 1 konwencji ma ścisły związek z zasadą wyrażoną w art. 6 ust. 2 konwencji, wedle której każdego „oskarżonego” o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą. Skoro nakładanie sankcji administracyjnych abstrahuje od winy sprawcy, to jedynie w drodze odpowiedniego stosowania art. 6 ust. 2 konwencji mógłby wyznaczać standard oceny. Wówczas można by odnosić gwarancje konwencyjne w zakresie:

- a) prawa do niezwłocznego otrzymania szczegółowej informacji w języku zrozumiałym dla „oskarżonego” o istocie i przyczynie skierowanego przeciwko niemu „oskarżenia”, tj. do sposobu poinformowania ukaranego o przyczynie i wysokości nałożonej kary, czyli o treści decyzji administracyjnej nakładającej karę pieniężną;
- b) prawa do odpowiedniego czasu i możliwości do przygotowania obrony, tj. do gwarancji związanych z terminami wniesienia skargi do sądu administracyjnego i wnoszenia pism procesowych w trakcie postępowania;
- c) prawa bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę lub do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy wyznaczonego z urzędu, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości, tj. do gwarancji osób wszczynających postępowanie jako skarżący przed sądem administracyjnym;
- d) prawa przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia oraz żądania obecności i przesłuchania świadków obrony na takich samych warunkach jak świadków oskarżenia, także w postępowaniu sądownoadministracyjnym;
- e) prawa do korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeżeli nie rozumie języka używanego w sądzie lub nie mówi w tym języku, także w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

8.6. W literaturze sporna pozostaje kwestia wykładni art. 6 ust. 1-3 konwencji w zakresie odpowiedzi na pytanie, czy „postępowanie karne” w rozumieniu tego przepisu konwencji oznacza każdą odpowiedzialność represyjną. Tym samym nie zostało jednoznacznie rozstrzygnięte zagadnienie, czy sprawę o nałożenie prewencyjno-represyjnej administracyjnej kary pieniężnej (jaką jest kara przewidziana w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r.) należy kwalifikować jako „postępowanie karne” w rozumieniu art. 6 ust. 1-3 konwencji. Na uwagę zasługuje jednak brak orzeczenia ETPC wyraźnie potwierdzającego taką wykładnię oraz to, że pozytywna kwalifikacja przez ETPC postępowania administracyjnego jako postępowania, do którego należy odnosić gwarancje art. 6 ust. 1-3 konwencji, nastąpiła dotychczas jedynie względem tych postępowań administracyjnych, w których „orzeczenie” (tj. zastosowanie sankcji) skutkowało pozbawieniem wolności i to dłuższym niż kilka dni, a nie wyłącznie dolegliwościami pieniężnymi (por. *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Poradnik praktyczny*, red. Ł. Bojarski, M. Krzyżanowska-Mierzewska, wyd. Krajowa Rada Radców Prawnych i Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2011, s. 106).

Z powyższych względów postępowanie w zakresie oceny art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. z art. 2 w związku z art. 6 ust. 1-3 konwencji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

9. Ocena kwestionowanych przepisów w świetle art. 42 ust. 1-3 Konstytucji.

9.1. Za adekwatny wzorzec kontroli w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny uznał natomiast art. 42 ust. 1-3 Konstytucji. Przepis ten nie został wskazany w *petitum* pytania prawnego WSA w Łodzi, jednak został na wskazany wraz z art. 6 konwencji w uzasadnieniu pytania prawnego i obszernie uargumentowany.

9.2. Adekwatność art. 42 Konstytucji do oceny niniejszej sprawy wynika z następujących przyczyn. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie przypominał, że konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej” użyte w art. 42 Konstytucji musi być rozumiane autonomicznie. Konstytucyjna „odpowiedzialność karna” to wszelka odpowiedzialność represyjna, a więc jej zakres jest szerszy, niż przyjmuje się w kodeksie karnym. Odpowiedzialność ta obejmuje także inne formy odpowiedzialności prawnej związane nie tylko z wymierzaniem kar jednostce (por. wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103) stosowaniem wszelkich środków o charakterze represyjnym (por. wyrok TK z 8 stycznia 2008 r., sygn. P 35/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 1), ale również wszelkie *sui generis* karne mechanizmy prawne (por. wyrok TK z 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09). Odnoszą się do nich przepisy konstytucyjne mówiące o szeroko pojętej odpowiedzialności o charakterze represyjnym. Art. 42 ust. 1-3 Konstytucji dotyczy więc także administracyjnych kar pieniężnych, jeżeli tylko mają one cechę represyjną. Kary te nie muszą przy tym stanowić przejawu odpowiedzialności karnej *sensu stricto*.

Wynika stąd, że także kwestionowana przez WSA w Łodzi kara pieniężna przewidziana w art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r., ze względu na swą represyjność, może być objęta zakresem stosowania art. 42 ust. 1-3 Konstytucji.

9.3. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoim orzecznictwie, że możliwość stosowania art. 42 ust. 1-3 Konstytucji do postępowań represyjnych nie oznacza, że w każdej sprawie wzorzec ten będzie stosowany wprost. Często nie ma podstaw lub faktycznych możliwości, by stosować art. 42 Konstytucji w całej rozciągłości do wszelkich postępowań, w których stosowane są jakiegokolwiek środki przewidujące dla adresata sankcje i dolegliwości o charakterze represyjnym. Dotyczy to przede wszystkim odpowiedzialności przewidzianej w prawie administracyjnym (por. wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01). Inne podejście powadziłoby do zakwestionowania filozofii winy obiektywnej na gruncie prawa administracyjnego. Tymczasem tylko do istoty odpowiedzialności karnej *sensu stricto* należy zasada stosowania tego rodzaju odpowiedzialności na podstawie indywidualnej jednostkowej winy sprawcy.

Oznacza to, że gwarancje ujęte w art. 42 ust. 1-3 Konstytucji mogą być stosowane do oceny art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. jedynie odpowiednio, a nie wprost (por. wyroki TK z: 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120).

9.4. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów z art. 42 ust. 1 Konstytucji. WSA w Łodzi nie sformułował bowiem żadnych zarzutów, które odnosiłyby się do treści tego przepisu. Art. 42 ust. 1 Konstytucji wprowadza gwarancje materialne odpowiedzialności karnej (por. wyrok TK z 25 maja 2004 r., sygn. SK 44/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 46). Zgodnie z art. 42 ust. 1

Konstytucji, konstytucyjnej „odpowiedzialności karnej” podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.

WSA w Łodzi przyznał w uzasadnieniu pytania prawnego, że nie kwestionuje samej instytucji kary pieniężnej za niezłożenie lub nieterminowe złożenie zbiorczego zestawienia danych o odpadach. Sąd pytający nie formułuje zatem żadnych zarzutów, które miałyby związek z argumentacją odnoszącą się do art. 42 ust. 1 Konstytucji. Nie kwestionuje samego faktu nałożenia kary i nie podważa tego, że w chwili wykonania obowiązku ustawowego obowiązywała nowa ustawa przewidująca nową sankcję administracyjną. Wątpliwości sądu dotyczą jedynie krótkiej *vacatio legis* nowej sankcji, ale nie regulacji przewidującej sankcjonowany obowiązek sprawozdawczy. Trybunał wziął też pod uwagę, że do sankcji administracyjnych za obiektywne naruszenie przesłanek ustawowych nie może mieć zastosowania inna gwarancja z art. 42 ust. 1 Konstytucji, mogąca mieć znaczenie jedynie w sprawach karnych *sensu stricto*, tj. zakaz nakładania kary na podmioty, które nie mogły uniknąć popełnienia albo też zapobiec popełnieniu czynu zabronionego. Brak winy rozumiany jako niemożliwość podjęcia zachowania zgodnego z prawem i uniknięcia sankcji o charakterze represyjnym może mieć znaczenie w postępowaniu karnym (por. wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie oceny art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

9.5. Wedle art. 42 ust. 3 Konstytucji, każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu. Z domniemaniem niewinności związane jest prawo do obrony w „postępowaniu karnym”. Zgodnie z art. 42 ust. 2 Konstytucji, każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu. Art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji przewiduje na poziomie konstytucyjnym takie same gwarancje proceduralne jak art. 6 ust. 1-3 konwencji.

9.6. Konstytucyjna zasada domniemania niewinności oznacza, że każdego należy uważać za niewinnego, dopóki sąd prawomocnym wyrokiem nie stwierdzi jego winy. Zasadę domniemania niewinności należy uwzględniać we wszelkich postępowaniach represyjnych (por. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129). Stanowi ona podstawę prawną stworzenia oskarżonemu określonej sytuacji procesowej (por. wyrok TK z 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165). Ze względu na szerszy zakres zastosowania art. 42 ust. 3 Konstytucji w porównaniu z gwarancjami konwencyjnymi, zwrot „uważa się za niewinnego” należy tłumaczyć szerzej jako „nie podlega karze”, co nadaje szczególne znaczenie tej gwarancji proceduralnej (por. wyrok TK z 16 maja 2000 r., sygn. P 1/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 111).

Trybunał wyraził w swoim orzecznictwie pogląd, że karnoprawna zasada domniemania niewinności nie może być wiązana z każdym naruszeniem prawa. Nie może być rozumiana tak szeroko, aby stanowiła usprawiedliwienie czy formę zabezpieczenia obiektywnych naruszeń prawa, zwłaszcza gdy od adresata normy prawnej wymaga się zawodowych zachowań w sferze ekonomicznej i prawnej. Konstytucyjna zasada domniemania niewinności musi być rozumiana jako wykluczająca uznanie winy i odpowiedzialności karnej bez postępowania sądowego zakończonych prawomocnym wyrokiem karnym (por. wyrok TK z 17 grudnia 2003 r., sygn. SK 15/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 103). Z tego względu art. 43 ust. 3 Konstytucji może mieć jedynie odpowiednie i zmodyfikowane zastosowanie do postępowań administracyjnych, w których dochodzi do nakładania kar pieniężnych za obiektywne naruszenie prawa. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że wyłącznie stwierdzenie, że konkretna sankcja ma w istocie wyłącznie charakter sankcji karnej, obliguje do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 Konstytucji, w tym zasady domniemania niewinności (zob. wyroki TK z: 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01 i 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04).

Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny, podstawą odpowiednich sankcji i ujemnych konsekwencji prawnych może być zaistnienie prawem przewidzianych okoliczności faktycznych bez względu na winę lub brak winy przedsiębiorcy lub osób upoważnionych do jego reprezentowania, wykonywanie obowiązków lub naganność zachowania bez względu na przyczyny naruszenia prawa i okoliczności, które do tego doprowadziły. W tym kontekście zasada domniemania niewinności nie może być stosowana do sankcji administracyjnych, ponieważ z punktu widzenia ładu gospodarczego podstawowe znaczenie ma przede wszystkim przestrzeganie lub nieprzestrzeganie prawa, bo to kształtuje standardy tego ładu (por. wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01).

Z tego względu Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do stwierdzenia w niniejszej sprawie naruszenia przez art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. art. 2 w związku z art. 42 ust. 3 Konstytucji.

9.7. Z domniemaniem niewinności związane jest prawo do obrony w „postępowaniu karnym” (art. 42 ust. 2 Konstytucji). Zgodnie z dotychczasowym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, prawo do obrony obejmuje obronę w znaczeniu materialnym i formalnym. Obrona materialna to możliwość bronięcia przez oskarżonego swoich interesów osobiście, odmowy składania wyjaśnień, prawo wglądu w akta czy składanie wniosków dowodowych. Obrona formalna to prawo do korzystania z pomocy obrońcy z wyboru lub z urzędu (por. wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03). Gwarancja prawa do obrony odnosi się do wszelkich przewidywanych przez ustawodawcę stadiów danego postępowania, nie tylko sądowego (por. wyrok TK z 17 maja 2004 r., sygn. SK 32/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 44). Zapewnienie obrony jest konieczne w każdym, nawet nie dotyczącym ingerencji w prawa i wolności konstytucyjne, postępowaniu, które ma legalizować stosowanie przymusowych środków obojętnej natury (por. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07). Zasada prawa do obrony ma zatem charakter ogólnoprosesowy, ponieważ obowiązuje we wszystkich fazach postępowania i dotyczy wszystkich rodzajów postępowania represyjnego (por. wyrok TK z 8 listopada 2004 r., sygn. K 38/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 104).

Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do zakwestionowania zgodności art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. z art. 2 w związku z art. 42 ust. 2 Konstytucji. Skoro w postępowaniu administracyjnym o nałożenie sankcji pieniężnej nie dochodzi do stwierdzenia winy sprawcy, prawo do obrony w tym postępowaniu ma mniejsze znaczenie niż w postępowaniu karnym *sensu stricto*. Prawo do obrony może być przyznane dopiero na etapie kwestionowania legalności nałożonej sankcji, tj. w chwili kierowania skargi do sądu administracyjnego i postępowania przed tym sądem. W tym postępowaniu nastąpi ocena legalności nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, tj. spełnienia ustawowych przesłanek zastosowania art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r., co ma również miejsce w sprawie toczącej się przed sądem pytającym.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

100

WYROK

z dnia 22 października 2013 r.
Sygn. akt SK 14/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący
Miroslaw Granat
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz,

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 22 października 2013 r., skargi konstytucyjnej Moniki Tyblewskiej o zbadanie zgodności:

art. 394² § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji w sprawie przyznania kosztów zastępstwa procesowego z tytułu pomocy prawnej świadczonej z urzędu w postępowaniu kasacyjnym, z art. 77 ust. 2 oraz art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz w związku z art. 32, art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 65 ust. 2 i 4 Konstytucji, art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188,

* Sentencja została ogłoszona dnia 3 grudnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1428.

ze zm.) i § 13 ust. 4 pkt 2 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. Nr 163, poz. 1348, ze zm.),

o r z e k a:

Art. 394² § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) **w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji w sprawie przyznania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu, polegającej na sporządzeniu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej:**

a) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

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

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

UZASADNIENIE

I

1. Art. 394² § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) reguluje możliwość składania zażaleń do innego równorzędnego składu sądu drugiej instancji na niektóre wymienione w nim postanowienia tego sądu. Zgodnie z tym przepisem, „Na postanowienia sądu drugiej instancji, których przedmiotem są oddalenie wniosku o wyłączenie sędziego, zwrot kosztów procesu, skazanie świadka, biegłego, strony, jej pełnomocnika oraz osoby trzeciej na grzywnę, zarządzenie przymusowego sprowadzenia i aresztowania świadka, odmowa zwolnienia świadka i biegłego od grzywny i świadka od przymusowego sprowadzenia, przysługuje zażalenie do innego składu tego sądu, z wyjątkiem postanowień wydanych w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji”. W przytoczonym w art. 394² § 1 k.p.c. katalogu rozstrzygnięć podlegających zaskarżeniu nie uwzględniono postanowienia sądu drugiej instancji w przedmiocie przyznania pełnomocnikowi od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w związku z postępowaniem kasacyjnym.

2. Monika Tyblewska (dalej: skarżąca) w skardze konstytucyjnej z 23 stycznia 2013 r. wniosła o stwierdzenie, że art. 394² § 1 k.p.c. „w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji w przedmiocie przyznania kosztów zastępstwa procesowego z tytułu pomocy prawnej świadczonej z urzędu w postępowaniu kasacyjnym”, jest niezgodny z „art. 77 ust. 2 oraz art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1 oraz w zw. z art. 32, art. 45 ust. 1 oraz w zw. z art. 65 ust. 2 i 4 Konstytucji”, art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.; dalej: prawo o adwokaturze) i § 13 ust. 4 pkt 2 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. Nr 163, poz. 1348, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie kosztów adwokackich).

2.1. Stan faktyczny, na tle którego wystąpiono z niniejszą skargą konstytucyjną, przedstawiał się następująco:

Skarżąca została 10 lipca 2012 r. wyznaczona pełnomocnikiem z urzędu w celu sporządzenia skargi kasacyjnej w imieniu osoby fizycznej. Po zbadaniu sprawy poinformowała Dziekana Okręgowej Rady Adwokackiej w Krakowie oraz Sąd Apelacyjny w Krakowie o odmowie opracowania skargi kasacyjnej z uwagi na brak podstaw do jej sporządzenia, wnosząc jednocześnie o przyznanie kosztów zastępstwa procesowego z tytułu pomocy prawnej świadczonej z urzędu. Sąd Apelacyjny w Krakowie, Wydział I Cywilny, postanowieniem z 3 września 2012 r., sygn. akt I ACa 274/12, przyznał skarżącej wynagrodzenie w wysokości 147,60 zł. Skarżąca 25 września

2012 r. na podstawie art. 394² § 1 k.p.c. zaskarżyła powyższe postanowienie do innego równorzędnego składu Sądu Apelacyjnego w Krakowie, argumentując, że – zważywszy na wartość przedmiotu sporu w sprawie, w której została ona umocowana do sporządzenia skargi kasacyjnej – należało na podstawie § 13 ust. 4 pkt 2 w związku z § 6 pkt 6 rozporządzenia w sprawie kosztów advokackich przyznać jej wynagrodzenie w wysokości 2700 zł. Postanowieniem z 3 października 2012 r., sygn. akt I ACa 274/12, Sąd Apelacyjny w Krakowie, Wydział I Cywilny (orzekający w innym składzie niż w wypadku postanowienia z 3 września 2012 r.), odrzucił zażalenie skarżącej. W uzasadnieniu tego orzeczenia podkreślono, że zakwestionowane postanowienie w sprawie wynagrodzenia z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu nie jest orzeczeniem w przedmiocie kosztów procesu i w związku z tym nie podlega zaskarżeniu na podstawie art. 394² § 1 k.p.c.

2.2. Lakoniczne uzasadnienie skargi konstytucyjnej ogranicza się do wskazania, że na skutek zaskarżonego przepisu odmawia się pełnomocnikowi ustanowionemu z urzędu (a więc „w wyniku nałożonego na niego przez ustawę przymusu” reprezentacji klienta) prawa do sądowego dochodzenia jego wynagrodzenia, nawet gdy zostało ono przyznane w rażąco niskiej, sprzecznej z prawem wysokości.

Skarżąca podkreśliła, że bezpośrednią przyczyną tej sytuacji jest art. 394² § 1 k.p.c., w którym nie przewidziano możliwości składania zażalenia „poziomego” na postanowienie sądu drugiej instancji w sprawie przyznania pełnomocnikowi kosztów pomocy prawnej z urzędu, udzielonej w postępowaniu kasacyjnym.

Zwróciła także uwagę, że w postępowaniu dotyczącym skargi kasacyjnej rozstrzygnięcie sądu apelacyjnego o wynagrodzeniu pełnomocnika z urzędu jest – z punktu widzenia tego pełnomocnika – postanowieniem o charakterze pierwszoinstancyjnym, które powinno podlegać zaskarżeniu.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO, Rzecznik) w piśmie z 27 maja 2013 r. zgłosił swój udział w postępowaniu w sprawie niniejszej skargi konstytucyjnej, wnosząc o stwierdzenie, że art. 394² § 1 k.p.c. „w zakresie, w jakim nie przyznaje pełnomocnikowi z urzędu zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji w przedmiocie przyznania od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej w postępowaniu kasacyjnym”, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.1. Oceniając formalną dopuszczalność skargi konstytucyjnej, Rzecznik Praw Obywatelskich dokonał odrębnej analizy poprawności przedmiotu i wzorców kontroli oraz rozważył dopuszczalność orzekania w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Jeżeli chodzi o przedmiot kontroli, to podkreślił on, że zakwestionowana przez skarżącą interpretacja art. 394² § 1 k.p.c. jest utrwalona i powszechnie przyjęta w orzecznictwie. Przepis ten dopuszcza zażalenie „poziome” na postanowienia w sprawie „kosztów procesu”, lecz pojęcie to obejmuje jedynie rozliczenie między stronami procesu (a nie między pełnomocnikiem z urzędu i Skarbem Państwa, który udzielił pełnomocnikowi publiczno-prawnego „zlecenia”). Zdaniem Rzecznika, pozwala to przyjąć, że zarzuty podnoszone przez skarżącą wynikają z treści zakwestionowanego przepisu, a nie jego błędnego stosowania. Wskazał również, że skarżąca formułuje zarzut pominięcia legislacyjnego, tj. nieuwzględnienia przez ustawodawcę prawa do zażaleń „poziomych” określonej kategorii postanowień wypadkowych (incydentalnych, niedotyczących istoty sporu sądowego pomiędzy stronami), prawidłowo kierując go do przepisu, który – jako jedyny – obejmuje prawo do zaskarżania wszystkich postanowień wypadkowych wydawanych przez sąd drugiej instancji (w tym także postanowień w sprawie kosztów procesu, najbardziej zbliżonych do postanowień w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu). Rzecznik zgodził się też ze skarżącą, że dla ochrony jej praw wystarczające byłoby zapewnienie dostępu do zażalenia „poziomego”, nie jest natomiast niezbędne przyznanie prawa do odwołania do instancji hierarchicznie wyższej.

Odnosząc się natomiast do wskazanych przez skarżącą wzorców kontroli, Rzecznik wniósł o uwzględnienie dodatkowo art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazany przez skarżącą art. 176 ust. 1 Konstytucji może – jego zdaniem – być uznany za adekwatny wzorzec kontroli przepisów dotyczących niedewolutywnych środków zaskarżenia, ponieważ wynika z niego obowiązek zapewnienia prawa do odwołania „co najmniej” do innego równorzędnego składu tego organu.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że *de facto* identyczna norma, jak zawarta w art. 394² § 1 k.p.c., była badana w wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 20/11. Niemniej jednak, w jego opinii, nie zachodzą przesłanki umorzenia postępowania w niniejszej sprawie ze względu na zbędność wydania wyroku. Jej przedmiotem jest inny przepis, a ponadto sentencja wyroku we wspomnianej sprawie o sygn. SK 20/11 ogranicza się do stwierdzenia niekonstytucyjności art. 394¹ § 1 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do 2 maja 2012 r.

3.2. Ustosunkowując się do *meritum* sprawy, Rzecznik stwierdził, że wadliwość zakwestionowanego przepisu przejawia się w nieproporcjonalnym ograniczeniu zasady sprawiedliwości proceduralnej, wywodzonej z art. 45 ust. 1 Konstytucji, oraz nieuzasadnionym zamknięciu drogi do kontroli instancyjnej rozstrzygnięcia o wynagrodzeniu pełnomocnika ustanowionego z urzędu, wbrew wymogom wynikającym z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Według niego, każdy przejaw odjęcia stronie instancji kontrolnej da się potencjalnie uzasadnić koniecznością zwiększania sprawności postępowania, lecz szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych. Argument ten w odniesieniu do zaskarżalności postanowień w sprawie wynagrodzenia pełnomocnika z urzędu jest nieprzekonujący również dlatego, że dotyczy sporu między pełnomocnikiem i Skarbem Państwa, występującego już po prawomocnym zakończeniu sprawy „głównej”, w której występował pełnomocnik. Wobec tego jedynym wyobraźalnym celem, który ustawodawca planowałby osiągnąć za pomocą kwestionowanego rozwiązania, jest ogólne dążenie do obniżenia kosztów funkcjonowania aparatu wymiaru sprawiedliwości poprzez ograniczenie wpływu zażaleń na postanowienia w sprawie kosztów pełnomocników z urzędu. W opinii Rzecznika, nie sposób jednak obronić tezy o racjonalności związku między ograniczeniem prawa do sądowej ochrony majątkowego prawa pełnomocnika i usprawnieniem funkcjonowania sądów „w ogólności”. Tym samym, niespełniając już pierwszego wymogu testu proporcjonalności (racjonalności ograniczenia), zaskarżona regulacja musi zostać uznana za nadmiernie ograniczającą prawo do sprawiedliwie ukształtowanej procedury sądowej.

Poza tym – zdaniem Rzecznika – ustawodawca mógł wybrać bardziej „oszczędzające” rozwiązania (np. powierzyć orzekanie o wynagrodzeniach pełnomocników za prowadzenie sprawy apelacyjnej nie trzem, ale jednemu sędziemu). Prawo pełnomocnika do zwrotu kosztów wynikłych ze spełniania publicznoprawnego obowiązku zapewnienia reprezentacji z urzędu jest prawem podmiotowym, objętym gwarancjami wynikającymi z art. 22 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, wobec czego pozbawienie tych praw ochrony poprzez odjęcie instancji kontrolnej musiałoby być uzasadnione szczególnie ważnymi względami. Zakwestionowane rozwiązanie nie spełnia więc także pozostałych warunków proporcjonalności ograniczeń praw konstytucyjnych (nie jest ani konieczne, ani proporcjonalne *sensu stricto*).

4. Prokurator Generalny w piśmie z 1 lipca 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 394² § 1 k.p.c. „w zakresie, w jakim nie przewiduje zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji w przedmiocie przyznania kosztów zastępstwa procesowego z tytułu pomocy prawnej udzielonej z urzędu, polegającej na sporządzeniu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej”, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 78 Konstytucji, a także o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność orzekania.

4.1. Odnosząc się do wymogów formalnych skargi konstytucyjnej, Prokurator Generalny uznał, że należy przychylić się do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o uwzględnienie jako wzorca kontroli także art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wzorcami kontroli nie mogą być natomiast art. 21 ust. 3 prawa o adwokaturze i § 13 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich (wskazane przez skarżącą), ponieważ przepisy te zajmują pozycję równą lub niższą zaskarżonej regulacji. W skardze konstytucyjnej brak jest argumentów za niezgodnością art. 394² § 1 k.p.c. w zakwestionowanym zakresie z art. 32 ust. 2, art. 77 ust. 2 i art. 65 ust. 2 i 4 Konstytucji, wobec czego postępowanie w tej części należy umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Skarga zawiera natomiast uzasadnienie zarzutów na tle „art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji”.

Jeżeli zaś chodzi o przedmiot zaskarżenia, to Prokurator Generalny uznał, że kwestionowanie w skardze konstytucyjnej pominięcia ustawodawczego jest dopuszczalne. Podniósł równocześnie, że postanowienie w sprawie przyznania kosztów sporządzenia opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej nie jest elementem postępowania kasacyjnego, wobec czego wskazany w skardze konstytucyjnej zakres orzekania należy skorygować w sposób wskazany w *petitum* jego stanowiska.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie zachodzi konieczność umorzenia postępowania w niniejszej sprawie ze względu na wyrok o sygn. SK 20/11, ponieważ poddano w nim kontroli inny przepis.

4.2. Odnośnie do *meritum* skargi konstytucyjnej, Prokurator Generalny podkreślił, że odpowiednie zastosowanie w sprawie mają ustalenia zawarte we wspomnianym wyroku o sygn. SK 20/11, które są „w pełni” adekwatne i mają „decydujące znaczenie” dla oceny zarzutów w aktualnie rozpatrywanej sprawie. Wskazał, że zwrot

kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu jest jednym z elementów wynagrodzenia za usługi wykonywane przez adwokata, powinien podlegać ochronie właściwej dla praw majątkowych, a orzeczenie o tych kosztach jest „sprawą” w znaczeniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem zaskarżona regulacja nie przewiduje żadnego (dewolutywnego lub niedewolutywnego) środka zaskarżenia, który pozwoliłby zakwestionować rozstrzygnięcie w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej, co jest sprzeczne z art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Równocześnie Prokurator Generalny nie ustosunkował się jednoznacznie do kwestii, który z tych sposobów zaskarżenia uważałby za właściwy, ograniczając się do stwierdzenia, że w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można wskazać liczne argumenty dopuszczające kontrolę „poziomą” postanowień sądu drugiej instancji w sprawach wpadkowych.

W jego opinii, art. 78 Konstytucji nie może stanowić konstytucyjnego punktu odniesienia dla zaskarżonej regulacji, ponieważ dotyczy orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (a nie po raz pierwszy w danym postępowaniu).

5. Marszałek Sejmu w piśmie z 18 października 2013 r. w imieniu Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 394² § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji w przedmiocie przyznania kosztów zastępstwa procesowego z tytułu pomocy prawnej świadczonej z urzędu w postępowaniu kasacyjnym, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 176 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 78 Konstytucji. W jego opinii, postępowanie w pozostałym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5.1. Po analizie formalnej dopuszczalności skargi konstytucyjnej, Marszałek Sejmu stwierdził, że skarżąca nie uzasadniła zarzutów naruszenia art. 32, art. 65 ust. 2 i 4 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Wzorcami kontroli nie mogą być także art. 21 ust. 3 prawa o adwokaturze i § 13 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich, ponieważ postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym służy jedynie tzw. pionowej kontroli norm, a ponadto zarzuty na tle tych przepisów nie zostały także uargumentowane. Ponadto Marszałek Sejmu ocenił, że dopuszczalne jest wskazanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich jako dodatkowego wzorca kontroli art. 31 ust. 3 Konstytucji. Poinformował również, że w Sejmie toczą się prace legislacyjne, które dotyczą zaskarżonego przepisu (por. druk sejmowy nr 1379/VII kadencja Sejmu), lecz uchwalenie jego nowelizacji w proponowanym kształcie nie będzie miało wpływu na sytuację skarżącej.

5.2. Zdaniem Marszałka Sejmu, do oceny merytorycznej art. 394² § 1 k.p.c. w zaskarżonym brzmieniu należy zastosować argumentację, zaprezentowaną w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11 (OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110). W szczególności, nieadekwatnym wzorcem kontroli jest art. 78 Konstytucji, ponieważ skarżąca błędnie utożsamia prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji z prawem do zaskarżania orzeczeń wydanych po raz pierwszy w danym postępowaniu. Tymczasem literalne brzmienie tego przepisu nie pozwala przyjąć, że statuuje on prawo podmiotowe stron postępowania drugoinstancyjnego.

II

Na rozprawie 22 października 2013 r. skarżąca oświadczyła, że cofa skargę w zakresie dotyczącym art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.) i § 13 ust. 4 pkt 2 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. Nr 163, poz. 1348, ze zm.). Zaznaczyła również, że powołanie jako wzorców kontroli art. 65 ust. 2 i 4 Konstytucji miało na celu zasygnalizowanie wpływu zagadnienia poddanego kontroli Trybunału Konstytucyjnego na prawa majątkowe pełnomocników z urzędu. W pozostałym zakresie skarżąca podtrzymała zarzuty i wnioski zawarte w skardze konstytucyjnej.

Odpowiadając na pytania sędziego sprawozdawcy, stwierdziła, że – w jej opinii – wystarczające byłoby stworzenie możliwości zaskarżania postanowień w sprawie kosztów sporządzenia opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej do równorzędnego składu sądu drugiej instancji, nie domaga się natomiast stworzenia dewolutywnego środka zaskarżenia. Podniosła również, że uwzględnienie skargi konstytucyjnej niekoniecznie będzie miało w jej wypadku pozytywne skutki. Wznowienie postępowania jest dopuszczalne jedynie w terminie trzech miesięcy od wejścia w życie ewentualnego negatywnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego (czyli od jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw – por. art. 190 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji oraz art. 407 § 2 w związku

z art. 401¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.), a ustawodawca prawdopodobnie nie zdąży w tym czasie dokonać odpowiednich zmian prawnych.

Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska pisemne.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalny zakres orzekania merytorycznego – przedmiot i wzorce kontroli, problemy konstytucyjne.

1.1. Merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny skargi konstytucyjnej uzależnione jest od spełnienia przez nią wymogów formalnych, wynikających m.in. z art. 79 Konstytucji oraz art. 46-48 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, konieczne jest zbadanie dopuszczalności zarówno wskazanego przez skarżącą przedmiotu, jak i wzorców kontroli. Ponadto należy rozważyć, czy orzekanie w niniejszej sprawie nie jest zbędne z uwagi na wcześniejsze wyroki Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące zbliżonej problematyki.

1.2. Jako przedmiot kontroli skarżąca wskazała art. 394² § 1 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 daje podstaw do zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji w przedmiocie przyznania kosztów zastępstwa procesowego z tytułu pomocy prawnej świadczonej z urzędu w postępowaniu kasacyjnym”.

1.2.1. Jak wynika ze sposobu sformułowania skargi konstytucyjnej, jest w niej kwestionowane pominięcie we wskazanym przepisie regulacji, która – zdaniem skarżącej – powinna była się w nim znaleźć ze względu na wskazane wzorce kontroli.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że pominięcie legislacyjne – w odróżnieniu od zaniechania legislacyjnego – może być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny w takiej sytuacji ma obowiązek badać, czy w uchwalonych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia ustawy zasadniczej (por. zwłaszcza orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyrok z 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33, podtrzymujący tę linię orzecznictwa po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.). Jego rola w żadnym wypadku nie może jednak prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby to poza konstytucyjną funkcję Trybunału Konstytucyjnego jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby zasadę podziału władzy (por. w szczególności wyrok z 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251).

Art. 394² § 1 k.p.c. został dodany na mocy art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 138, poz. 806; dalej: nowela k.p.c. z 2011 r.; przepis ten wszedł w życie 20 lipca 2011 r.), a następnie zmodyfikowany przez art. 1 pkt 40 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1381; dalej: nowela k.p.c. z 2012 r., przepis ten wszedł w życie 3 maja 2012 r.). Na podstawie analizy prac legislacyjnych, które doprowadziły do tych nowelizacji, należy stwierdzić, że celem tej regulacji było „wprowadzenie do procedury cywilnej instytucji tzw. odwołania poziomego, a tym samym przyznanie stronom (uczestnikom postępowania) prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych przez sąd drugiej instancji, które – w świetle aktualnie obowiązujących przepisów – nie podlegają weryfikacji w trybie zażalenia do Sądu Najwyższego” (druk sejmowy nr 3901/VI kadencja Sejmu, s. 1 uzasadnienia projektu noweli k.p.c. z 2011 r.). Są one konieczne ze względu m.in. na konstytucyjne gwarancje prawa do sądu, wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji (druk sejmowy nr 3901/VI kadencja Sejmu, s. 1 uzasadnienia projektu noweli k.p.c. z 2011 r.), lecz nie wymagają „angażowania autorytetu Sądu Najwyższego” (por. druk sejmowy nr 4332/VI kadencja Sejmu, s. 22 i 23 uzasadnienia projektu noweli k.p.c. z 2012 r.). Postulowane przez skarżącą rozszerzenie zakresu art. 394² § 1 k.p.c. nie było rozważane w toku prac legislacyjnych (propozycji takiej nie przedstawili ani posłowie, ani podmioty biorące udział w konsultacjach społecznych projektów). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, rozwiązanie to zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym mieściłoby się jednak w ustalonym celu zaskarżonego przepisu, który reguluje zaskarżalność postanowień podobnych do wnioskowanego przez skarżącą. Wskazane przez skarżącą postanowienia mają – tak samo, jak inne wymienione w art. 394² § 1 k.p.c. – charakter incydentalny (nie dotyczą istoty sprawy głównej między stronami postępowania), są wydawane po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji (nie były wcześniej rozstrzygane) i adresowane nie tylko do stron, lecz także do innych podmiotów (w tym m.in.

do pełnomocnika stron, podobnie jak np. uwzględnione w art. 394² § 1 k.p.c. postanowienie w sprawie skazania pełnomocnika stron na grzywnę).

Wobec powyższego należy uznać, że zarzut pominięcia ustawodawczego jest dopuszczalny i adresowany do właściwego przepisu (por. podkreślenie tego aspektu zarzutu pominięcia ustawodawczego w wyroku z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157; ale równocześnie teza, że „wskazanie jednostki redakcyjnej o zbyt wąskim zakresie unormowania nie ma przesądzającego charakteru, gdyż – co do zasady – z punktu widzenia techniki prawodawczej «pominięta» materia nie musi zostać wpisana do konkretnej [zakwestionowanej przez skarżącego] jednostki redakcyjnej danego przepisu”, w wyroku z 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110).

1.2.2. Niezależnie od powyższego, należy jeszcze ustalić, czy i ewentualnie w jakim zakresie art. 394² § 1 k.p.c. był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia sądowego w sprawie skarżącej, tj. postanowienia Sądu Apelacyjnego w Krakowie, Wydział I Cywilny (dalej: SA w Krakowie) z 3 października 2012 r., sygn. akt I ACa 274/12.

Trybunał Konstytucyjny nie ma wątpliwości, że powyższe orzeczenie – choć powstało w związku ze sprawą między podmiotami trzecimi, w ramach której skarżąca została ustanowiona pełnomocnikiem z urzędu jednej ze stron – było skierowane do skarżącej. W rezultacie należy uznać, że jedynie skarżąca (a nie strony postępowania „głównego”) mają legitymację skargową do wystąpienia w związku z tym orzeczeniem do Trybunału Konstytucyjnego (por. podobne stanowisko Sądu Najwyższego – dalej: SN, jeżeli chodzi o wyłączną legitymację skargową pełnomocnika z urzędu do zaskarżania postanowienia sądu pierwszej instancji w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, w uchwałach z: 20 maja 2011 r., sygn. akt III CZP 14/11, Lex nr 794130 oraz 25 czerwca 2009 r., sygn. akt III CZP 36/09, Lex nr 503592, oraz wyrok o sygn. SK 20/11, potwierdzający legitymację skargową pełnomocnika z urzędu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym).

W świetle uzasadnienia tego wyroku jest oczywiste, że to treść art. 394² § 1 k.p.c. (czy bardziej precyzyjnie – deficyty tej treści) była bezpośrednią i wyłączną przyczyną odrzucenia zażalenia skarżącej i domniemanego naruszenia jej praw. Sąd drugiej instancji nie tylko powołał w uzasadnieniu wyroku ten przepis, lecz także dokonał jego interpretacji w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego w sposób wskazany przez skarżącą (tj. wykluczając możliwość skutecznego zaskarżenia tego typu postanowień).

1.2.3. Choć dokonane w *petitum* skargi określenie zakresu kwestionowania art. 394² § 1 k.p.c. („w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji w przedmiocie przyznania kosztów zastępstwa procesowego z tytułu pomocy prawnej świadczonej z urzędu w postępowaniu kasacyjnym”) bezpośrednio nawiązuje do treści uzasadnienia ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącej, jest jednak – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – nieprawidłowe i wymaga skorygowania w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*.

Po pierwsze, skarżąca błędnie wskazała stadium postępowania, w ramach którego działała jako pełnomocnik z urzędu. W postępowaniu cywilnym rozpoczęcie postępowania w danej instancji następuje przez wniesienie inicjującego je pisma procesowego, a zamknięcie postępowania przejawia się w wydaniu orzeczenia kończącego (merytorycznie lub niemerytorycznie; por. postanowienie SN z 25 października 2006 r., sygn. akt III CZP 73/06, Lex nr 209211 oraz powołane tam dalsze orzeczenia). W odniesieniu do skargi kasacyjnej zasada ta została potwierdzona w licznych orzeczeniach Sądu Najwyższego, w których wskazywano m.in., że:

– co do zasady pierwszą czynnością postępowania kasacyjnego (choć podejmowaną przed sądem drugiej instancji) jest wniesienie skargi kasacyjnej (por. postanowienie SN z 30 maja 2006 r., sygn. akt I CZ 23/06, Lex nr 376287);

– żadne wcześniejsze czynności przygotowawcze, które są koniecznym warunkiem wniesienia skargi kasacyjnej, nie powodują rozpoczęcia postępowania kasacyjnego (np. wniosek o doręczenie wyroku sądu drugiej instancji z uzasadnieniem – por. postanowienie SN z 18 maja 2006 r., sygn. akt IV CZ 43/06, Lex nr 1102677, wniosek o ustanowienie adwokata z urzędu dla sporządzenia skargi kasacyjnej – por. postanowienie SN z 17 marca 1999 r., sygn. akt II UZ 29/99, Lex nr 40612).

Wobec powyższego należy przyjąć, że sporządzenie przez skarżącą opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej nie było – wbrew sformułowaniom *petitum* skargi konstytucyjnej – elementem postępowania kasacyjnego. *Notabene* problemy z klasyfikacją tej czynności procesowej występują także na tle niektórych aktów prawnych (np. w § 13 ust. 4 pkt 2 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; dalej: rozporządzenie w sprawie kosztów adwokackich, podobnie jak w § 12 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu, Dz. U. z 2013 r. poz. 490; dalej: rozporządzenie w sprawie

kosztów radcowskich, stawkę minimalną za sporządzenie tej opinii uregulowano wśród „stawek minimalnych w postępowaniu kasacyjnym”).

Po drugie, orzekanie o art. 394² § 1 k.p.c. w kształcie zaproponowanym przez skarżącą doprowadziło by do rozerwania związku między stanem faktycznym, na tle którego wystąpiono ze skargą konstytucyjną, a żądanym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Skarga konstytucyjna jest środkiem konkretnej kontroli konstytucyjności prawa – jej celem jest nie tylko usunięcie z systemu prawnego wadliwego przepisu, ale także (w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji – przede wszystkim) ochrona konkretnych naruszonych praw skarżącego (por. postanowienie z 20 marca 2013 r., sygn. SK 66/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 35). Tymczasem orzekanie o zaskarżalności wszystkich postanowień sądu drugiej instancji w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w postępowaniu kasacyjnym byłoby – z jednej strony zbyt wąskie, a z drugiej – zbyt szerokie. Z przyczyn wskazanych wyżej, ewentualny wyrok negatywny nie otwierałby drogi do zaskarżania postanowień w sprawie kosztów sporządzenia opinii o braku podstaw do sporządzenia skargi kasacyjnej (a brak środków odwoławczych w tym właśnie obszarze skarżąca uważa za naruszenie jej praw). Równocześnie zaś wynikałoby z niego prawo do kontroli postanowień sądu drugiej instancji w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej w postępowaniu kasacyjnym (we właściwym tego słowa znaczeniu, por. wyżej), których skarżąca jako pełnomocnik w ogóle nie poniosła, bo nie sporządziła skargi kasacyjnej i nie występowała w związku z tym przed Sądem Najwyższym.

Z powyższych przyczyn należy uznać, że właściwym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie powinien być art. 394² § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji w sprawie przyznania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu, polegającej na sporządzeniu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej.

1.2.4. Ze względu na to, że skarżąca kwestionuje pominięcie w art. 394² § 1 k.p.c. określonej kategorii zażaleń, konieczne jest ustalenie, czy przedstawiona przez nią interpretacja zaskarżonego przepisu znajduje potwierdzenie w powszechnej i jednolitej praktyce sądowej. Gdyby bowiem okazało się, że istnieją spory co do wykładni zaskarżonego przepisu w orzecznictwie sądów powszechnych (a konkretnie możliwości jego interpretacji rozszerzającej w kierunku sugerowanym przez skarżącą, a zwłaszcza potraktowania postanowień w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu jako postanowień w sprawie zwrotu kosztów procesu), Trybunał Konstytucyjny nie byłby upoważniony do ich rozstrzygnięcia, gdyż materia ta jest zastrzeżona dla Sądu Najwyższego (por. art. 60-62 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2013 r. poz. 499). Jeżeli zaś kontrowersji takich nie ma, to Trybunał Konstytucyjny powinien zbadać zakwestionowaną regulację w znaczeniu nadanym jej w procesie stosowania prawa, o ile przyjęta interpretacja jest „stała, utrwalona i powszechna” (por. np. postanowienie z 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że brak podstaw w art. 394² § 1 k.p.c. dla „poziomych” zażaleń na postanowienia sądu drugiej instancji w sprawie nieopłaconych kosztów pomocy prawnej, polegającej na sporządzeniu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, jest jedyną znaną mu interpretacją tego przepisu przyjętą w orzecznictwie sądów powszechnych. Nie została ona wprawdzie dotychczas wprost potwierdzona w uchwałach Sądu Najwyższego na tle tego konkretnego przepisu, lecz można dla niej odnaleźć wyraźne podstawy we wcześniejszych judykatach tego sądu. Sąd Najwyższy w kilkunastu uchwałach wykluczał mianowicie możliwość zaskarżania postanowień sądu drugiej instancji w sprawie kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu do Sądu Najwyższego (a więc w sposób „instancyjny”) na podstawie art. 394¹ § 1 pkt 2 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do 2 maja 2012 r., ponieważ przepis ten pozwalał na zaskarżenie wyłącznie „postanowień w sprawie kosztów procesu”. Według tego sądu, postanowienia w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu nie mogą być uznane za postanowienia w sprawie kosztów procesu, ponieważ nie dotyczą rozliczeń między stronami procesu (tj. powodem i pozwanym w postępowaniu procesowym albo uczestnikami procesu w postępowaniu nieprocesowym), lecz regulują relacje między pełnomocnikiem z urzędu reprezentującym stronę a Skarbem Państwa, który ponosi koszty nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu (por. postanowienia SN z: 14 grudnia 2007 r., sygn. akt III CZ 61/07, Lex nr 369697; 17 listopada 2009 r., sygn. akt III CZ 53/09, Lex nr 558799; 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II CZ 118/09, Lex nr 686637; 17 czerwca 2010 r., sygn. akt III CZ 20/10, Lex nr 852674; 11 marca 2011 r., sygn. akt II CZ 208/10, Lex nr 785882; 21 lipca 2011 r., sygn. akt V CZ 28/11, Lex nr 1001341; 28 marca 2012 r., sygn. akt V CZ 161/11, Lex nr 1164758; 17 maja 2012 r., sygn. akt I CZ 12/12, Lex nr 1242992; 25 października 2012 r., sygn. akt IV CZ 101/12, Lex nr 1265574 oraz wyrok SN z 29 września 2011 r., sygn. akt IV CSK 636/10, Lex nr 1102546; należy zauważyć, że żadne z tych postanowień nie dotyczyło wynagrodzenia za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej). Zawarte w tych postanowieniach argumenty (a zwłaszcza teza o braku możliwości potraktowania nieopłaconych kosztów pełnomocnika z urzędu jako

kosztów procesu) znajdują odpowiednie zastosowanie w aktualnym stanie prawnym, w którym postanowienia sądu drugiej instancji w sprawie kosztów procesu mogą być zaskarżane w sposób „poziomy” do innego składu tego samego sądu na podstawie kwestionowanego art. 394² § 1 k.p.c.

W świetle powyższych rozważań należy uznać, że skarżąca trafnie zrekonstruowała zastosowaną wobec niej normę prawną, wynikającą z art. 394² § 1 k.p.c.

1.3. Zdecydowanie większe wątpliwości budzą wymienione w *petitum* skargi konstytucyjnej wzorce kontroli. W bardzo lakonicznym uzasadnieniu skargi konstytucyjnej nie powołano bowiem ani ich oznaczenia, ani też treści, co znacznie utrudnia nie tylko ocenę, czy skarga konstytucyjna spełnia warunki formalne, lecz także ustalenie intencji skarżącej.

1.3.1. Uwzględnienie systematyki *petitum* skargi konstytucyjnej, sposobu wskazania poszczególnych przepisów (samodzielnie albo po wyrażeniu „w zw.”) i miejsca w hierarchii źródeł prawa pozwala – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – na dokonanie (w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*) następującej rekonstrukcji zakresu zaskarżenia:

Jeżeli chodzi o przepisy ustawy zasadniczej („art. 77 ust. 2 oraz art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1 oraz w zw. z art. 32, art. 45 ust. 1 oraz w zw. z art. 65 ust. 2 i 4 Konstytucji”), należy przyjąć, że samodzielną funkcję skarżąca przypisała – wyeksponowanym na początku – art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji, ewidentnie wzorcami związkowymi chciała zaś uczynić art. 32, art. 65 ust. 2 i 4 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji (przy czym ten ostatni przepis należałoby potraktować jako dopełnienie tylko art. 78 Konstytucji, a nie art. 77 ust. 2 Konstytucji). Sporna może być natomiast rola art. 45 ust. 1 Konstytucji: przepis ten nie jest wprawdzie poprzedzony wyrażeniem „w zw.”, ale równocześnie nie został wymieniony na początku *petitum* skargi konstytucyjnej, lecz występuje po wzorcach ewidentnie samodzielnych i w kompleksie przepisów związkowych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, biorąc pod uwagę powyższe okoliczności i zważywszy na istotne znaczenie tego wzorca kontroli w wypadku zarzutu naruszenia prawa do sądu, należy uznać, że w zamyśle skarżącej miał on być jednak podstawowym wzorcem kontroli.

1.3.2. Skarżąca powołała ponadto w *petitum* swojego pisma także:

– art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188; dalej: prawo o adwokaturze), regulujący obowiązek świadczenia przez adwokata pomocy prawnej z urzędu w okręgu sądu rejonowego, w którym wyznaczył on swoją siedzibę, oraz

– § 13 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich, określający stawkę minimalną za sporządzenie przez adwokata opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że badanie zgodności art. 394² § 1 k.p.c. z przepisami o równej lub niższej randze nie należy do jego uprawnień. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem powołany do badania hierarchicznej („pionowej”) zgodności norm prawnych, a nie do rozstrzygania konfliktów „poziomych” pomiędzy normami o tej samej randze (tak m.in. orzeczenia TK z: 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7; 16 lutego 1993 r., sygn. K 13/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 4; wyroki z: 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183; por. także nieco inaczej: wyrok z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50). Rozwiązywanie sprzeczności poziomej norm należy do organów stosujących prawo (w tym sądów), które mają możliwość samodzielnego stosowania wykładni operacyjnej (por. np. orzeczenie z 18 października 1994 r., sygn. K 2/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 36; teza podtrzymana w licznych późniejszych orzeczeniach m.in. w wyroku z 13 września 2005 r., sygn. K 38/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 92). Jedynym dostępnym Trybunałowi Konstytucyjnemu instrumentem reakcji na wątpliwości co do spójności systemu prawa jest wydanie na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o TK postanowienia sygnalizującego Sejmowi konieczność podjęcia działań prawodawczych.

Ponadto wydaje się, że przynajmniej zarzuty na tle § 13 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich dotyczą nieprawidłowego – zdaniem skarżącej – zastosowania wobec niej tych przepisów. Pomijając już to, że źródłem jej wątpliwości powinien być w takim wypadku także § 6 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich (określający sposób obliczania wysokości stawek minimalnych w zależności od wartości przedmiotu sporu), nie mogłyby one być poddane kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem „sądem prawa”, a nie kolejnym „organem odwoławczym”, kontrolującym prawidłowość stosowania prawa (por. np. postanowienie z 1 grudnia 2010 r., sygn. SK 50/07, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 130).

Z tych powodów Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kontrola art. 394² § 1 k.p.c. w zakwestionowanym zakresie z art. 21 ust. 3 prawa o adwokaturze i § 13 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich (jako wzorcami związkowymi) jest niedopuszczalna. Należy więc umorzyć w tym zakresie postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

1.3.3. W tym miejscu należy rozpoznać wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO, Rzecznik) o uwzględnienie w niniejszej sprawie art. 31 ust. 3 Konstytucji jako przepisu regulującego dopuszczalność ograniczenia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat roli Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu wszczętym w trybie skargi konstytucyjnej, uznając, że dopuszczalne jest doprecyzowanie przez Rzecznika wzorców kontroli wskazanych przez skarżącego, o ile nie prowadzi to do rozszerzenia granic zaskarżenia (por. zwłaszcza wyroki z 11 października 2012 r., sygn. SK 18/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 105 i 13 grudnia 2011 r., sygn. SK 44/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 117). Dotychczas żadnych zastrzeżeń nie budziło powołanie przez RPO art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyroki z: 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118; 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53; 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154; 23 marca 2010 r., sygn. SK 47/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 25 oraz powołany wyrok o sygn. SK 44/09, a także postanowienie z 15 kwietnia 2009 r., sygn. SK 44/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 59). Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że przepis ten stanowi naturalne (oczywiste) dopełnienie przepisów dotyczących praw i wolności, ponieważ formułuje konstytucyjne kryteria oceny dopuszczalności ich ograniczeń. Jego powołanie w skardze konstytucyjnej – służącej właśnie ochronie praw podmiotowych – jest więc w zasadzie zawsze potrzebne i mieści się w zarzutach stawianych w skargach konstytucyjnych (por. powołane wyżej wyroki).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, powyższa linia orzecznicza zachowuje pełną aktualność w niniejszej sprawie. Należy więc uwzględnić wniosek Rzecznika i dopuścić orzekanie merytoryczne o zgodności kwestionowanego rozwiązania z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji.

1.3.4. Powyższe wstępne ustalenia trzeba jeszcze zweryfikować, mając na uwadze warunki formalne stawiane skargom konstytucyjnym.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że we wszystkich pismach inicjujących postępowanie konieczne jest uzasadnienie zarzutów stawianych zaskarżonym przepisom na tle każdego z powołanych wzorców kontroli. Wymóg ten nie może być traktowany powierzchownie i instrumentalnie, ponieważ przesądza o zakresie dopuszczalnego rozpoznania sprawy (por. wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Na mocy art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ma on także zastosowanie do skargi konstytucyjnej, której uzasadnienie musi polegać na wskazaniu, jakie konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego i w jaki sposób zostały naruszone.

Zarzuty skarżącej zostały przedstawione w sposób ogólny w kontekście wszystkich wzorców kontroli łącznie. Niemniej w świetle uzasadnienia skargi konstytucyjnej można wyodrębnić trzy kwestionowane przez nią i wzajemnie powiązane skutki art. 394² § 1 k.p.c. w zaskarżonym zakresie:

- nieuzasadnione naruszenie zasad prawa do właściwie ukształtowanej procedury sądowej,
- polegające na zamknięciu drogi sądowej,
- poprzez wyłączenie możliwości zaskarżenia postanowienia w sprawie skarżącej, wydanego przez sąd drugiej instancji, lecz mającego – jej zdaniem – charakter postanowienia pierwszoinstancyjnego.

Sposób sformułowania tych zarzutów nawiązuje do treści przepisów, które – jak ustalono wyżej – mogą być wzorcami kontroli (odpowiednio):

- art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (prawo do sądu),
- art. 77 ust. 2 Konstytucji (zakaz zamykania drogi sądowej),
- art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji (prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji w związku z zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego).

Zważywszy, że przepisy wskazane jako podstawowe wzorce kontroli niewątpliwie formułują prawa podmiotowe, które mogą być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej (por. art. 79 ust. 1 Konstytucji), wzorce te należy uznać za dopuszczalne, a skargę konstytucyjną w tym zakresie za spełniającą minimalne wymogi formalne.

Trybunał Konstytucyjny ma natomiast zastrzeżenia co do pozostałych przepisów ustawy zasadniczej, wskazanych jako związkowe wzorce kontroli (tj. art. 32 oraz art. 65 ust. 2 i 4 Konstytucji).

Po pierwsze, w skardze konstytucyjnej nie można odnaleźć żadnego argumentu, uzasadniającego naruszenie przez kwestionowane rozwiązanie art. 32 Konstytucji. Nie wskazano, jakie – zdaniem skarżącej – grupy podmiotów podobnych są traktowane różnie i dlaczego ewentualna dyferencjacja ich sytuacji miałaby być nieproporcjonalna (por. elementy testu równości w orzeczeniu z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 11), a tym bardziej nie wywiedziono, dlaczego ewentualne zróżnicowanie miałoby mieć charakter dyskryminacyjny. Nie powiązано także zarzutu naruszenia zasady równości w sposób wyraźny z przepisem formułującym prawo lub wolność, co jest (zasadniczo) warunkiem *sine qua non* rozpoznania tego typu zastrzeżeń w postępowaniu wszczętym w trybie skargi konstytucyjnej (por. m.in. postanowienie z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225 oraz wyroki z: 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001,

poz. 31; 9 stycznia 2007 r., sygn. P 5/05, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 1 i 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 84; zdarzały się jednak także sprawy, w których art. 32 Konstytucji był jedynym wzorcem merytorycznym – por. np. wyrok z 12 grudnia 2000 r., sygn. SK 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 297). Wobec braku jakiegokolwiek uzasadnienia tych zarzutów, Trybunał Konstytucyjny nie ma możliwości odpowiedniego zrekonstruowania zakresu zaskarżenia w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet* poprzez dostrzeżenie związku art. 32 Konstytucji z innymi wskazanymi przez skarżącą wzorcami kontroli. Nie ma znaczenia, że pewne argumenty w tym zakresie można znaleźć w przedstawionym w sprawie stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich – nie może on bowiem konwalidować braków formalnych skargi konstytucyjnej (por. zwłaszcza powołany wyrok o sygn. SK 18/10). Jedynie na marginesie można wskazać, że Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał już kwestię różnicowania stawek minimalnych wynagrodzenia pełnomocników z urzędu i z wyboru w wyroku z 29 sierpnia 2006 r., sygn. SK 23/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 94 (w orzeczeniu tym stwierdzono, że § 11 ust. 1 pkt 1 oraz § 15 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat radcowskich są zgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji).

Po drugie, w skardze konstytucyjnej brak jest także uzasadnienia zarzutów na tle zakazu nakładania obowiązku pracy bez podstawy ustawowej (por. art. 65 ust. 2 Konstytucji) oraz nakazu określenia minimalnej wysokości wynagrodzenia w ustawie (por. art. 65 ust. 4 Konstytucji). Przepisy te pozostają wprawdzie w pewnym odległym związku ze stanem faktycznym, na tle którego sporządzono skargę konstytucyjną (brakiem dostatecznej – zdaniem skarżącej – ochrony prawnej jej wynagrodzenia jako pełnomocnika z urzędu, przy równoczesnym znacznym ograniczeniu możliwości zwolnienia się z tej funkcji – por. niżej), jednak ich znaczenie dla sprawy nie zostało wyraźnie wyartykułowane. Na marginesie można wskazać, że gdyby skarżąca zamierzała łączyć postulowaną zaskarżalność postanowień sądu drugiej instancji w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu w postępowaniu kasacyjnym z majątkowym charakterem dochodzonych przez nią roszczeń, nawiązywałaby raczej do art. 64 ust. 1 (a nie art. 65 ust. 2 i 4) Konstytucji. Stosowanie zaś tego wzorca w odniesieniu do pełnomocników z urzędu wymaga uwzględnienia, że z racji pełnienia zawodu zaufania publicznego są oni współodpowiedzialni za świadczenie pomocy prawnej, a ich wynagrodzenia nie mogą tworzyć bariery realizacji prawa do sądu (por. wspomniany wyrok o sygn. SK 23/05 oraz postanowienie z 8 stycznia 2013 r., sygn. SK 15/10, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 9, dotyczące wynagrodzenia za dyżury adwokackie w związku z postępowaniem przyspieszonym).

Reasumując, należy uznać, że zarzuty na tle art. 32 oraz art. 65 ust. 2 i 4 Konstytucji nie zostały przez skarżącą należycie uzasadnione, wobec czego postępowanie w tym zakresie należy umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Skarżąca nie określiła, w jaki sposób przepisy te miałyby dopełniać podstawowe wzorce kontroli i stanowić elementy norm konstytucyjnych, które są naruszone przez kwestionowaną regulację.

1.4. Ostatnią kwestią formalną wymagającą oceny jest możliwość ewentualnego umorzenia postępowania w niniejszej sprawie ze względu na zasadę *ne bis in idem* na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Jak słusznie zauważyli w swoich stanowiskach Marszałek Sejmu, Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich, kwestia zaskarżalności postanowień sądu drugiej instancji w sprawie zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej była przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego we wspomnianej sprawie o sygn. SK 20/11. W sentencji tego wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 394¹ § 1 pkt 2 k.p.c., w brzmieniu obowiązującym do 2 maja 2012 r., w zakresie, w jakim nie przewidywał zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji oddalające wniosek pełnomocnika ustanowionego z urzędu o przyznanie od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej w postępowaniu przed sądem drugiej instancji, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 32 oraz art. 78 Konstytucji.

Oceniając znaczenie tej sprawy dla aktualnie rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, należy potwierdzić podobieństwo badanych zarzutów i częściową zbieżność wzorców kontroli. Równocześnie jednak trzeba także zwrócić uwagę na istotne odrębności:

– przedmiotem orzekania są inne jednostki redakcyjne (odpowiednio: art. 394¹ § 1 pkt 2 k.p.c. i art. 394² § 1 k.p.c.);

– inny jest okres obowiązywania badanych przepisów (w sprawie o sygn. SK 20/11 analizowano już wówczas historyczny stan prawny, obowiązujący do 2 maja 2012 r., podczas gdy obecnie kwestionowana jest regulacja aktualna);

– odmienne są stany faktyczne, na tle których wystąpiono ze skargami konstytucyjnymi, a w rezultacie – inaczej sformułowano zakresy zaskarżenia wskazanych przepisów (w sprawie o sygn. SK 20/11 chodziło o koszty zastępstwa prawnego w postępowaniu apelacyjnym w sprawach nieprocesowych i skarżącemu pełnomocnikowi odmówiono przyznania wynagrodzenia, podczas gdy w niniejszej skardze konstytucyjnej chodzi o wynagrodzenie za „międzyinstancyjną”, tj. toczącą się po zakończeniu postępowania apelacyjnego, lecz przed rozpoczęciem

postępowania kasacyjnego, opinię o braku podstaw do sporządzenia skargi kasacyjnej w sprawie rozpatrywanej w trybie procesu, a skarżąca wynagrodzenie otrzymała – choć w zbyt niskiej, jej zdaniem, wysokości);

– obydwie kwestionowane przepisy zawierały katalog zaskarżalnych postanowień sądu drugiej instancji, lecz art. 394¹ § 1 pkt 2 k.p.c. przewidywał w takiej sytuacji zażalenie „instancyjne” (tj. do Sądu Najwyższego), podczas gdy art. 394² § 1 k.p.c. reguluje wyłącznie zażalenie „poziome” (tj. do innego składu tego samego sądu drugiej instancji).

Powyższe względy uniemożliwiają uznanie tożsamości analizowanych spraw i przesądzają nie tylko o konieczności orzekania o niniejszej skardze konstytucyjnej, lecz także o ograniczonej aktualności ustaleń zawartych w wyroku o sygn. SK 20/11.

Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zbędność orzekania z uwagi na wyrok o sygn. SK 20/11 stała się przesłanką umorzenia postępowania w innej sprawie (por. postanowienie z 27 lutego 2013 r., sygn. SK 47/12, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 23).

1.5. Reasumując, merytoryczne orzekanie w niniejszej sprawie może dotyczyć wyłącznie zgodności art. 394² § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji w sprawie przyznania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu, polegającej na sporządzeniu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 77 ust. 2 oraz art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Postępowanie w pozostałym zakresie powinno zaś zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z przyczyn wskazanych szczegółowo wyżej.

2. Koszty pomocy prawnej udzielanej przez pełnomocnika z urzędu w związku z postępowaniem kasacyjnym – uwagi ogólne.

2.1. Przed przystąpieniem do rozpoznania *meritum* sprawy, Trybunał Konstytucyjny uważa za niezbędne omówienie podstawowych zasad ponoszenia kosztów pomocy prawnej świadczonej w związku z postępowaniem kasacyjnym.

2.2. Na mocy art. 87¹ § 1 k.p.c. w postępowaniu przed Sądem Najwyższym występuje obowiązkowe zastępstwo stron przez adwokatów lub radców prawnych, a więc tzw. przymus adwokacko-radcowski. Rozwiązanie to ma gwarantować stronie fachową pomoc prawną w sformalizowanym postępowaniu nadzwyczajnym, odbywającym się przed najwyższym organem sądowym, a więc wymagającym szczególnego profesjonalizmu (por. postanowienie SN z 21 października 2010 r., sygn. akt IV CZ 77/10, niepubl. oraz wyrok z 16 listopada 2004 r., sygn. P 19/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 106).

Strona zainteresowana zainicjowaniem postępowania kasacyjnego, która wcześniej występowała w sprawie bez pełnomocnika, ma dwie możliwości uzyskania pomocy adwokata lub radcy prawnego: może wskazać go samodzielnie (tzw. pełnomocnik z wyboru, której to instytucji nie dotyczy niniejsza sprawa) lub – jeżeli spełnia przesłanki ustawowe – zwrócić się do sądu drugiej instancji o ustanowienie tzw. pełnomocnika z urzędu (por. art. 117 § 1-3, a także art. 117¹ i art. 119¹ k.p.c.).

Jeżeli wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu zostanie uwzględniony, sąd zwraca się do właściwej okręgowej rady adwokackiej lub rady okręgowej izby radców prawnych o wyznaczenie adwokata lub radcy prawnego (por. art. 117³ § 1 k.p.c.). Odpowiedni organ samorządu prawniczego wyznacza pełnomocnika z urzędu niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu dwóch tygodni, zawiadamiając o tym sąd (por. art. 117³ § 2 zdanie pierwsze k.p.c.). Jeżeli strona we wniosku wskazała adwokata lub radcę prawnego, właściwa okręgowa rada adwokacka lub rada okręgowej izby radców prawnych, w miarę możliwości i w porozumieniu ze wskazanym adwokatem lub radcą prawnym, wyznaczy pełnomocnika wskazanego przez stronę (por. art. 117³ § 3 k.p.c.).

Adwokat lub radca prawny ustanowiony przez sąd jest obowiązany zastępować stronę do prawomocnego zakończenia postępowania, chyba że z postanowienia sądu wynika, iż obowiązek zastępowania strony ustaje wcześniej (por. art. 118 § 2 k.p.c.). Ewentualne zwolnienie pełnomocnika z urzędu od obowiązku zastępowania strony jest możliwe wyłącznie przez sąd „z ważnych przyczyn” i powoduje konieczność wyznaczenia przez właściwy samorząd zawodowy innego pełnomocnika z urzędu (por. art. 118 § 3 k.p.c.).

Obowiązki pełnomocnika z urzędu w postępowaniu kasacyjnym są ściśle sprecyzowane przez kodeks postępowania cywilnego. Pełnomocnik z urzędu powinien albo sporządzić skargę kasacyjną i popierać ją przed Sądem Najwyższym, albo – jeżeli nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi – niezwłocznie zawiadomić na piśmie o tym stronę oraz sąd, nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia zawiadomienia go o wyznaczeniu, dołączając

do zawiadomienia sporządzoną przez siebie opinię o braku podstaw do wniesienia skargi (por. art. 118 § 5 k.p.c.). Jeżeli opinia ta nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności, sąd zawiadamia o tym właściwy organ samorządu zawodowego, który wyznacza innego adwokata lub radcę prawnego (por. art. 118 § 6 k.p.c.).

2.3. Pełnomocnik z urzędu ustanowiony przez sąd na potrzeby postępowania kasacyjnego świadczy pomoc prawną tymczasowo nieodpłatnie. Jego wynagrodzenie stanowi odrębny składnik kosztów procesu (por. art. 98 § 3 k.p.c.), o którym sąd – zgodnie z art. 108 § 1 zdanie pierwsze k.p.c. – rozstrzyga dopiero w „orzeczeniu kończącym sprawę w instancji”.

Zgodnie z ogólnymi regułami orzekania o kosztach postępowania cywilnego, w sprawach tzw. procesowych, do których należy większość spraw kasacyjnych, koszty postępowania obciążają z reguły stronę przegrywającą (por. art. 98 § 1 k.p.c.), chyba że jest konieczna modyfikacja tej zasady ze względu na szczególne okoliczności danej sprawy (por. art. 100-104 i art. 110 k.p.c.). W sprawach nieprocesowych obowiązuje inna zasada – każdy z uczestników ponosi koszty postępowania związane ze swoim udziałem w sprawie (por. art. 520 § 1 k.p.c.).

Zastosowanie tych reguł do pokrywania kosztów pomocy prawnej z urzędu udzielanej na potrzeby postępowania kasacyjnego prowadzi do następujących wniosków:

Jeżeli w postępowaniu procesowym strona reprezentowana przez pełnomocnika z urzędu wniosła skargę kasacyjną, która została uwzględniona (spowodowała częściowe lub całkowite uchylene wyroku drugiej, lub rzadziej – pierwszej instancji), koszty pełnomocnika z urzędu powinny być opłacone przez stronę przegrywającą. W takiej sytuacji jest ona jednak zobowiązana tylko do zwrotu wynagrodzenia (w wysokości nie wyższej niż stawki opłat określone w rozporządzeniach w sprawie kosztów adwokackich i radcowskich) i wydatków jednego pełnomocnika, składających się na niezbędne koszty procesu (por. art. 98 § 3 k.p.c.). Koszty pełnomocnika z urzędu są zaliczane do kosztów procesu, a wydane w ich sprawie postanowienie sądu drugiej (lub – rzadziej – pierwszej) instancji może być zaskarżone (odpowiednio: zażaleniem „poziomym” na podstawie art. 394² § 1 k.p.c. albo zażaleniem do sądu drugiej instancji na podstawie art. 394 § 1 pkt 9 k.p.c.). Pełnomocnik z urzędu może z wyłączeniem strony ściągnąć sumę należną mu tytułem wynagrodzenia i zwrotu wydatków z kosztów zasądzonych na rzecz tej strony od przeciwnika (por. art. 122 § 1 zdanie pierwsze k.p.c.). W takim wypadku przeciwnik nie może czynić żadnych potrąceń, z wyjątkiem kosztów nawzajem mu przyznanych od strony korzystającej z pomocy prawnej z urzędu (por. art. 122 § 1 zdanie drugie k.p.c.), a należnościom pełnomocnika z urzędu przysługuje pierwszeństwo przed roszczeniami osób trzecich (por. art. 122 § 2 k.p.c.). Gdyby okazało się, że egzekucja wynagrodzenia z majątku przeciwnika procesowego okaże się bezskuteczna, obowiązek poniesienia tych kosztów przechodzi na Skarb Państwa (por. § 21 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich oraz § 17 rozporządzenia w sprawie kosztów radcowskich).

Jeżeli pełnomocnik został ustanowiony w postępowaniu nieprocesowym, albo w postępowaniu procesowym jego działanie ograniczyło się do sporządzenia opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej lub okazało się nieskuteczne (sporządził on skargę kasacyjną, lecz została ona odrzucona, oddalona lub nieprzyjęta do rozpoznania), nie ma podstaw do obciążenia wynagrodzeniem pełnomocnika z urzędu strony przeciwnej (lub w postępowaniu nieprocesowym – innych uczestników). Kosztów tych nie jest także w stanie ponieść jego mocodawca (z tego zresztą powodu sąd ustanowił dla niego pełnomocnika z urzędu – por. omówione wyżej art. 117 § 1-3 k.p.c.). Aktualizuje się wówczas subsydiarny obowiązek ich pokrycia przez Skarb Państwa (por. art. 29 ust. 1 prawa o adwokaturze oraz art. 22³ ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, ze zm.; dalej: ustawa o radcach prawnych). W takim wypadku dochodzi do powstania stosunku prawnego między pełnomocnikiem z urzędu, który na polecenie sądu świadczył pomoc prawną i nie uzyskał za nią wynagrodzenia, oraz Skarbem Państwa, który ponosi odpowiedzialność za świadczenie pomocy prawnej z urzędu. Nieopłacone koszty pełnomocnika z urzędu działającego na potrzeby postępowania kasacyjnego nie wchodzą w skład kosztów procesu (dotyczą one bowiem rozliczeń między stronami) i – jeżeli w tej sprawie orzekł sąd drugiej instancji – nie mogą być zaskarżane na podstawie art. 394² § 1 k.p.c. (jeżeli – co w praktyce zdarza się sporadycznie – orzekł sąd pierwszej instancji, należy uznać, że prawo do zażalenia do sądu drugiej instancji przysługuje na podstawie analogii z art. 394 § 1 pkt 9 k.p.c. – por. postanowienie SN z 7 grudnia 2012 r., sygn. akt II CZ 140/12, Lex nr 1288648 oraz uchwała SN z 8 marca 2012 r., sygn. akt III CZP 2/12, Lex nr 1129959). Jak wskazano wyżej, obowiązek pokrycia kosztów pełnomocnika z urzędu przez Skarb Państwa aktualizuje się także (ze wszystkimi wskazanymi konsekwencjami), gdy kosztami został pierwotnie obciążony przeciwnik procesowy, lecz nie udało się ich wyegzekwować (por. § 21 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich oraz § 17 rozporządzenia w sprawie kosztów radcowskich).

Wysokość i warunki przyznania przez sąd kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez pełnomocnika ustanowionego na potrzeby postępowania kasacyjnego regulują (w podobny sposób) rozporządzenie w sprawie kosztów adwokackich oraz rozporządzenie w sprawie kosztów radcowskich.

Koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponoszone przez Skarb Państwa obejmują dwa elementy:

- opłatę w wysokości nie wyższej niż 150% stawek minimalnych (zwaną potocznie wynagrodzeniem) oraz
- niezbędne, udokumentowane wydatki adwokata (por. § 19 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich oraz § 15 rozporządzenia w sprawie kosztów radcowskich).

- Minimalną wysokość opłaty oblicza się poprzez przemnożenie stawki minimalnej przewidzianej dla danego typu spraw (por. § 6-12 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich oraz § 6-11 rozporządzenia w sprawie kosztów radcowskich) przez współczynnik procentowy danego rodzaju usług adwokata lub radcy prawnego (por. § 13 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich oraz § 12 rozporządzenia w sprawie kosztów radcowskich). Na przykład za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej stawka ta wynosi 50% stawki minimalnej, a jeżeli nie prowadził sprawy w drugiej instancji ten sam adwokat (radca prawny) – 75% stawki minimalnej, w obu wypadkach nie mniej niż 120 zł (por. § 13 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich oraz § 12 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie kosztów radcowskich; w tym kontekście należy zwrócić uwagę, że rozporządzenia błędnie zaliczają koszty sporządzenia opinii do kosztów kasacyjnych, por. wyżej).

Decyzję o tym, jakie wynagrodzenie w ramach widełek przewidzianych przez rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich i radcowskich powinien otrzymać pełnomocnik w konkretnej sprawie, podejmuje każdorazowo sąd. Zasadzając opłatę, ocenia okoliczności danej sprawy i rolę w niej adwokata lub radcy prawnego, biorąc pod uwagę „niezbędny nakład pracy” pełnomocnika, a także „charakter sprawy” i wkład pracy pełnomocnika „w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia” (por. § 2 rozporządzeń w sprawie kosztów adwokackich i radcowskich). Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego, wniosek o przyznanie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej w postępowaniu kasacyjnym nie może zostać uwzględniony, gdy pełnomocnik działa nieprofesjonalnie, np.:

- nie powołuje w wymagany sposób podstaw kasacyjnych (por. postanowienie SN z 12 lutego 1999 r., sygn. akt II CKN 341/98, Lex nr 36282);

- formułuje wnioski rozbieżne z zakresem zaskarżenia (por. postanowienie SN z 10 listopada 2011 r., sygn. akt III CSK 210/11, Lex nr 1147763);

- nie występuje z wnioskiem o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania (por. postanowienia SN z 29 marca 2011 r., sygn. akt IV CSK 593/10, Lex nr 785541 i 29 sierpnia 2007 r., sygn. akt I CSK 246/07, Lex nr 896490);

- nie uzasadnia wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania w dostateczny sposób (por. postanowienia SN z: 13 marca 2012 r., sygn. akt II PK 286/11, Lex nr 1215148; 11 maja 2011 r., sygn. akt II CSK 699/10, Lex nr 811923; 17 sierpnia 2007 r., sygn. akt I UK 125/07, Lex nr 864046);

- sporządza skargę kasacyjną podlegającą odrzuceniu z powodów formalnych, a dodatkowo rażąco niestanną, tj. zawierającą równocześnie błędy w datach powołanych orzeczeń, nazwiskach stron i żądanych kwotach (por. postanowienie SN z 18 grudnia 2012 r., sygn. akt II CSK 397/12, Lex nr 1288636);

- nie opłaca skargi kasacyjnej (por. postanowienie SN z 29 stycznia 2008 r., sygn. akt II UZ 45/07, Lex nr 493042).

W świetle powyższego orzecznictwa, należałoby przyjąć, że co do zasady wynagrodzenie nie należałoby się także pełnomocnikowi z urzędu, który sporządził opinię o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej bez zachowania „należytej staranności”, np. bezpodstawnie uznał, że jest ona niedopuszczalna (por. art. 118 § 6 k.p.c.).

Powyższe zasady mogą doznawać jeszcze jednej modyfikacji: jeżeli okoliczności, na podstawie których przyznano pełnomocnika z urzędu, nie istniały lub przestały istnieć, sąd cofnie ustanowienie adwokata lub radcy prawnego (por. art. 120 § 1 k.p.c.). Powoduje to obowiązek uiszczenia całości lub części wynagrodzenia pełnomocnika przez stronę, dla której go ustanowiono (por. art. 120 § 2 i 3 k.p.c.), oraz – dodatkowo – zapłaty grzywny, jeżeli strona uzyskała ustanowienie adwokata lub radcy prawnego na podstawie podania świadomie nieprawdziwych okoliczności (por. art. 120 § 4 k.p.c.).

3. Ocena zgodności zaskarżonego przepisu z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.1. Zdaniem skarżącej, na skutek art. 394² § 1 k.p.c. została ona pozbawiona prawa do sądowego dochodzenia należnego jej wynagrodzenia z tytułu udzielonej pomocy prawnej, w sytuacji gdy zostało ono przyznane w rażąco niskiej i sprzecznej z prawem wysokości.

3.2. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, na prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji składają się następujące elementy konstrukcyjne:

- prawo dostępu do sądu, tj. uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- prawo do wyroku sądowego, tj. do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd;
- prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (pierwsze trzy zostały sformułowane – w ślad za doktryną – w wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50, ostatni dodano w wyroku z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

3.2.1. Zarzuty skarżącej nawiązują w bezpośredni sposób do drugiego z powyższych elementów art. 45 ust. 1 Konstytucji, a więc prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej. Analizując znaczenie tego prawa, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „niekonstytucyjne są wszelkie uregulowania, które uniemożliwiają albo nadmiernie utrudniają skuteczną ochronę praw na drodze sądowej, przy czym chodzi tu między innymi o utrudnienia wynikające z nieodpowiedniego ukształtowania procedury” (wyrok z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14; teza powtórzona w wyrokach z: 18 października 2005 r., sygn. SK 48/03, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 101; 20 listopada 2007 r., sygn. SK 57/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 125). Rozważając treść prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „tożsamość konstytucyjna” sądu (wymiaru sprawiedliwości) jest wyznaczana – poza oczywistym wymogiem niezależności, bezstronności i niezawisłości – między innymi przez odrzucenie dowolności i arbitralności, zapewnienie udziału zainteresowanych podmiotów w postępowaniu, traktowanie jawności jako zasady, wydawanie rozstrzygnięć zawierających rzetelne i weryfikowalne uzasadnienia, oraz przewidywalność postępowania z punktu widzenia jego uczestnika (por. zwłaszcza wyroki z: 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29; 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61; 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101; 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29 oraz powołany wyrok o sygn. SK 68/06).

Najważniejszym w niniejszej sprawie aspektem zasady sprawiedliwości proceduralnej jest zakaz arbitralności i dowolności, którego podstawową gwarancję tworzy zaskarżalność orzeczeń (por. wyrok z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42 oraz wskazane wyżej orzeczenia). Typową formą kontroli orzeczeń sądowych jest ich ponowna ocena przez sądy wyższej instancji (tzw. kontrola instancyjna, na podstawie dewolutywnego środka zaskarżenia – por. zwłaszcza wyrok z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103), wyjątkowo w niektórych sprawach dopuszczalna jest kontrola dokonywana przez inny skład tego samego sądu (tzw. kontrola pozioma, na podstawie niedewolutywnego środka zaskarżenia – por. zwłaszcza wyrok z 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 46). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zaskarżalność odnosi się nie tylko do głównego przedmiotu postępowania sądowego, lecz może obejmować także te kwestie wypadkowe, w odniesieniu do których sąd orzeka o prawach i obowiązkach określonego podmiotu (por. np. ukaranie karą porządkową – por. wyrok z 3 lipca 2002 r., sygn. SK 31/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 49 albo wyłączenie sędziego – por. powołany wyrok o sygn. SK 38/09).

3.2.2. Prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej (podobnie jak inne aspekty prawa do sądu) nie ma charakteru absolutnego i może być limitowane. Trybunał Konstytucyjny zauważał, że pewne obostrzenia są immanentnym elementem korzystania z tego prawa. Już „ukształtowanie postępowania przed sądem w sposób respektujący określone procedury (co do zasad inicjowania postępowania, terminów procesowych i materialnych, opłat, reprezentacji stron przed sądem, rygorów postępowania dowodowego *etc.*) stanowi istotne i rzeczywiste ograniczenie prawa do sądu, konieczne jednak ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa. (...) Zasadność wprowadzenia pewnych ograniczeń prawa do sądu, przejawiająca się w ukształtowaniu postępowania sądowego (np. w zakresie terminów czy zakresu postępowania dowodowego) odmiennie niż przyjęto w ramach powszechnych, ogólnych reguł, powinna podlegać także ocenie z punktu widzenia przesłanek zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; por. także powołane wyroki o sygn. SK 89/06 i SK 40/07, a także wyrok z 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63).

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Z tego przepisu wynikają trzy kryteria oceny dopuszczalności ograniczeń praw i wolności (jedno formalne i dwa materialne):

- zasada wyłączności ustawy,

- obowiązek poszanowania (zachowania) istoty wolności i praw oraz
- zasada proporcjonalności (wyrażona w sformułowaniu „gdy są konieczne w demokratycznym państwie” – por. L. Garlicki, uwagi do art. 31, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 30, rozumiana jako suma trzech zasad składowych: zasady przydatności, zasady konieczności oraz zasady proporcjonalności *sensu stricto*, tzn. zakazu nadmiernej ingerencji – por. wyrok z 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86; takie ujęcie zasady proporcjonalności zostało następnie powtórzone w kolejnych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, por. zwłaszcza wyrok z 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 150),
- przy czym dla uznania niekonstytucyjności badanej regulacji wystarczy stwierdzenie jej wadliwości przynajmniej w jednym z tych obszarów.

3.2.3. Problematyka proporcjonalności ograniczeń prawa do sądu (w tym także prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej) była wielokrotnie przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego na tle różnego typu spraw. Najbardziej relewantne dla niniejszej sprawy są przede wszystkim orzeczenia dotyczące braku możliwości zaskarżenia orzeczeń wpadkowych (akcesoryjnych, niezwiązanych z głównym przedmiotem sprawy) wydanych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji w sprawach cywilnych, dotyczących:

- wyłączenia sędziego sądu drugiej instancji (por. powołany wyrok o sygn. SK 38/09 oraz postanowienie z 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 36/12, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 15);
- kosztów procesu (por. wyroki 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 oraz postanowienia z: 1 marca 2010 r., sygn. SK 22/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 28 i 20 września 2011 r., sygn. SK 9/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 78);
- kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej w postępowaniu przed sądem drugiej instancji (por. powołane orzeczenia o sygn. SK 20/11 i SK 47/12);
- odmowy zwolnienia od kosztów sądowych przez sąd drugiej instancji (por. wspomniany wyrok o sygn. SK 19/08 – jest to jedyne z wymienionych wyżej orzeczeń merytorycznych, które potwierdziło zgodność z Konstytucją zaskarżonych rozwiązań).

Wprawdzie większość regulacji badanych w wymienionych orzeczeniach już nie obowiązuje (m.in. w związku z ich negatywną oceną przez Trybunał Konstytucyjny i zmianami dokonanymi przez ustawodawcę), jednak niektóre tezy zawarte w uzasadnieniach powołanych wyroków mają znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy i wymagają przytoczenia. Dotyczy to w szczególności wyroków o sygn. SK 38/09 (w tym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny zbadał bowiem szczegółowo różnice między instancyjnością i zaskarżalnością) oraz SK 20/11 (ze względu na podobieństwo rozważanego problemu konstytucyjnego, tj. braku środków odwoławczych od postanowień sądu drugiej instancji w sprawie kosztów zastępstwa procesowego, rozpatrywanego jednak w kontekście postępowania apelacyjnego i zażaleń o charakterze dewolutywnym).

W sprawie o sygn. SK 38/09 Trybunał Konstytucyjny badał problem braku możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji oddalającego wnioski o wyłączenie sędziego złożony w postępowaniu przed sądem drugiej instancji na tle art. 394¹ § 2 k.p.c. Analizując tę kwestię, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że istota problemu konstytucyjnego sprowadza się do oceny, czy „istniejący system kontroli (zaskarżalności) postanowień w kwestii wyłączenia sędziego odpowiada – co do zasady – konstytucyjnym standardom, nie zaś to, jaki konkretnie podmiot będzie kontrolował postanowienie odmawiające wyłączenia sędziego”. Innymi słowy, „chodzi tu nie o problem instancyjności, lecz zaskarżalności: nie chodzi o to, że konieczne ma tu orzekać sąd wyższej instancji w sensie ustrojowym (Sąd Najwyższy), lecz o to, że rozstrzygnięcie sądu wydane po raz pierwszy w danej sprawie podlega weryfikacji. Taką sytuację zazwyczaj zapewnia instancyjność rozpatrywania zażalenia przez sąd – co do zasady – stojący w hierarchii sądów wyżej (dewolutywność); wyjątkowo jednak weryfikacja może być przeprowadzona również przez sąd tego samego szczebla organizacyjnego, ale w innym składzie osobowym”. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „rozdzielenie między instancyjnością i zaskarżalnością, a także ocena, czy w danym wypadku procedura powinna być ukształtowana w sposób umożliwiający «aż» kontrolę instancyjną (rozpatrzenie – weryfikację przez sąd wyższej instancji), czy «tylko» jako procedura umożliwiająca weryfikację decyzji (orzeczenia) przez inny podmiot, niż ten, który decydował po raz pierwszy, zależy m.in. od tego, czy kontrola (weryfikacja) dotyczy rozstrzygnięcia w kwestii incydentalnej, czy rozstrzygnięcia «w sprawie». Wyższego poziomu gwarancji (a więc instancyjności połączonej z dewolutywnością) wymaga orzekanie «w sprawie» i w tym zakresie Konstytucja wymaga dwuinstancyjnego postępowania. Także postanowienia kończące postępowanie podlegają zażaleniu instancyjnemu. Natomiast kwestie wpadkowe, incydentalne, tworzą bardzo zróżnicowany zbiór z punktu widzenia ich prawnego reżimu. Czasem wystarczającą kontrolę decyzji w tych sprawach zapewnia kontrola instancyjna ostatecznego orzeczenia «w sprawie», czasem ustawodawca zwykły przyznaje możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia kwestii wpadkowej w ramach zażalenia (rozpatrywanego

przez sąd wyższej instancji), czasem taką możliwość weryfikacji w ogóle się wyklucza. W sytuacji, gdy kwestia wadliwa pojawia się po raz pierwszy przed sądem drugiej instancji, wówczas – tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie – powstaje problem weryfikacji takiej decyzji, zwłaszcza, że ewentualną wyższą instancją byłby Sąd Najwyższy. Z przyczyn pragmatycznych obciążenie Sądu Najwyższego koniecznością weryfikacji decyzji wadliwych, incydentalnych, zorientowanych sytuacyjnie i różnej wagi, nie jest pożądane”. Przechodząc zaś bezpośrednio do oceny konstytucyjności zaskarżonego rozwiązania, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że procedura sądowa powinna zapewniać stronie przynajmniej minimalny udział w postępowaniu służącym weryfikacji rzeczywistej bezstronności sądu. W rezultacie orzekł, że art. 394¹ § 2 k.p.c. zakresie, w jakim nie przewidywał możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji oddalającego wniosek o wyłączenie sędziego złożony w postępowaniu przed sądem drugiej instancji, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Od 20 lipca 2011 r. tego typu postanowienia są zaskarżalne do innego równorzędnego składu sądu drugiej instancji na podstawie art. 394² § 1 k.p.c.

W wyroku o sygn. SK 20/11 Trybunał Konstytucyjny ocenił zagadnienie braku zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji oddalające wniosek pełnomocnika ustanowionego z urzędu o przyznanie od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej w postępowaniu przed sądem drugiej instancji. W uzasadnieniu tego orzeczenia stwierdzono m.in., że „Kwestia zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej przysługującej pełnomocnikowi z urzędu jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji i powinna zostać rozpoznana w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym. Art. 394¹ § 1 pkt 2 k.p.c. nie stwarzał możliwości zaskarżenia tego postanowienia do sądu drugiej instancji, znaczyło to również naruszenie istoty prawa do sądu realizowanego w postępowaniu sądowym, dlatego należało uznać, że art. 394¹ § 1 pkt 2 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewidywał zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji oddalające wniosek pełnomocnika ustanowionego z urzędu o przyznanie od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej w postępowaniu przed sądem drugiej instancji, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji” oraz nie jest niezgodny z art. 32 i art. 78 Konstytucji. W obecnym stanie prawnym żaden przepis nie przewiduje zażaleń na postanowienia badane w tym wyroku – co stało się przyczyną wystąpienia z niniejszą skargą konstytucyjną.

3.3. Ocena zgodności art. 394² § 1 k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji powinna przebiegać w dwóch etapach. Po pierwsze, należy ustalić, czy na skutek zaskarżonego przepisu rzeczywiście dochodzi do ograniczenia prawa skarżącej do sądu, a konkretnie, czy brak możliwości zaskarżenia postanowień w sprawie wynagrodzenia za udzielaną przez nią pomoc prawną można oceniać w kategoriach wadliwie ukształtowanej procedury sądowej, niezapewniającej odpowiednich gwarancji wydania sprawiedliwego i zgodnego z prawem orzeczenia. Po drugie, należy ocenić, czy ewentualne ograniczenie odpowiada omówionym wyżej wymogom proporcjonalności, wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.3.1. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie ulega wątpliwości, że brak możliwości zaskarżenia przez pełnomocnika z urzędu postanowień sądu drugiej instancji w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej stanowi ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu, wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Brak jakiegokolwiek możliwości kontroli tego orzeczenia należy ocenić jako niespełniający standardu należytej procedury sądowej z następujących powodów:

Po pierwsze, orzeczenie w sprawie nieopłaconych kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu dotyczy istotnych praw majątkowych skarżącej, a mianowicie wydatków i opłaty (czyli wynagrodzenia, por. § 19 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich oraz § 15 rozporządzenia w sprawie kosztów radcowskich) za świadczone przez nią na zlecenie państwa usługi prawnicze (w niniejszej sprawie: za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej). Świadczenia te mają niewątpliwie charakter odpłatny i majątkowy (sąd zasądza konkretne kwoty na podstawie wskazanych rozporządzeń w sprawie kosztów adwokackich i radcowskich), a ponadto ekwiwalentny (zwrot wydatków jest neutralny w kategoriach zysków i strat, stanowi bowiem wyrównanie kosztów poniesionych przez pełnomocnika tymczasowo ze środków własnych w związku ze świadczonymi usługami, natomiast wynagrodzenie ma charakter przysparzająco-majątkowy, przy czym obydwa rodzaje kosztów są analogiczne do tych, które w typowych umowach o zastępstwo prawne są gwarantowane pełnomocnikom z wyboru; por. powołany wyrok o sygn. SK 20/11). W kategoriach konstytucyjnych należy je traktować jako prawa majątkowe, chronione na podstawie art. 64 Konstytucji. Tego typu prawa wymagają – dla swojej skuteczności – odpowiednio ukształtowanej ochrony sądowej, zapewniającej także weryfikację ewentualnych błędnych orzeczeń sądowych.

Po drugie, należy także wziąć pod uwagę, że świadczenie pomocy prawnej z urzędu jest co do zasady obowiązkiem każdego adwokata i radcy prawnego. Osoba wyznaczona na polecenie sądu przez samorząd zawodowy

(por. art. 117¹ i art. 117³ k.p.c.) nie może samodzielnie rozwiązać stosunku prawnego łączącego go z mocodawcą. Wolno jej jedynie złożyć w tej sprawie wnioski do sądu (por. art. 118 § 3 k.p.c.), który jest uwzględniany jedynie „z ważnych przyczyn”, takich jak czasowa niedyspozycja, trudna sytuacja rodzinna, nadzwyczajne zdarzenia losowe, wyjazd zagraniczny, brak wąskiej specjalizacji niezbędnej do prawidłowego świadczenia pomocy prawnej albo brak możliwości współpracy z klientem (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z: 27 kwietnia 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 2380/05, Lex nr 212165 oraz 13 grudnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 1868/12, Lex nr 1298213). Jego sytuacja pod tym względem różni się od sytuacji pełnomocnika z wyboru, który może jednostronnie wypowiedzieć pełnomocnictwo (por. art. 94 § 2 k.p.c.; należy zwrócić uwagę, że także w tym zakresie funkcjonują pewne obostrzenia: zgodnie z art. 28 ust. 1 prawa o adwokaturze i art. 22 ustawy o radcach prawnych odmowa udzielenia pomocy prawnej może nastąpić jedynie „z ważnych powodów”, a przepisy samorządowe precyzują, że wypowiedzenie pełnomocnictwa powinno nastąpić m.in. z powodu utraty zaufania, konfliktu interesów albo braku możliwości porozumienia z klientem co do bezzasadności wnoszenia środków odwoławczych). W tym kontekście świadczenie pomocy prawnej z urzędu można traktować jako pewnego rodzaju ograniczenie zarówno swobody wykonywania zawodu (por. art. 65 ust. 1 Konstytucji), jak i wolności prowadzenia działalności gospodarczej (por. art. 20 i art. 22 Konstytucji), wprowadzone w ustawie ze względu na ważny interes publiczny i nierozzerwalnie związane z funkcją adwokata i radcy prawnego jako zawodów zaufania publicznego (por. szeroko powołane wyroki o sygn. SK 23/05 i SK 20/11). Wobec tego, jako pewnego rodzaju wyjątek od standardów konstytucyjnych, status pełnomocnika z urzędu wymaga szczególnej ochrony konstytucyjnej. Skoro bowiem pełnomocnik co do zasady nie może samodzielnie uchylić się od świadczenia pomocy prawnej z urzędu, powinien przynajmniej mieć gwarancję otrzymania z tego tytułu wynagrodzenia za świadczone usługi (lecz niekoniecznie – za samą gotowość ich świadczenia – por. wspomniane postanowienie o sygn. SK 15/10) w wysokości zgodnej z prawem (a więc także możliwość zaskarżania ewentualnych postanowień naruszających prawo).

Po trzecie, orzekanie o kosztach nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu jest do pewnego stopnia kwestią uznaniową, co tym bardziej wskazuje na konieczność wprowadzenia jakiegoś mechanizmu kontrolującego prawidłowość postanowień wydawanych przez sądy drugiej instancji w tego typu sprawach. W rozporządzeniach w sprawie kosztów adwokackich i radcowskich są w dosyć jasny sposób ustalone sztywne stawki minimalne opłat za poszczególne czynności w zależności m.in. od instancji i charakteru sprawy. Jednak wysokość wynagrodzenia pełnomocnika może oscylować między 100% a 150% tych stawek (por. § 19 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich oraz § 15 rozporządzenia w sprawie kosztów radcowskich) w zależności od tego, jak sąd orzekający oceni wiedzę i zaangażowanie danego pełnomocnika w sprawę, a w skrajnych wypadkach rażącego naruszenia zasad profesjonalizmu sąd może odmówić jego przyznania (por. omówione postanowienia SN o sygn. akt: II CKN 341/98, I UK 125/07, I CSK 246/07, II UZ 45/07, IV CSK 593/10, II CSK 699/10, III CSK 210/11, II PK 286/11 i II CSK 397/12). Dzięki zróżnicowaniu stawek minimalnych i możliwości miarkowania wynagrodzenia pełnomocnika wynagrodzenie otrzymywane przez pełnomocników z urzędu odzwierciedla nakład pracy adwokata lub radcy prawnego w danej sprawie (w ramach ustalonych przepisami), co jest istotne, zważywszy, że koszty te są pokrywane ze środków publicznych. Negatywnym skutkiem ubocznym tych procedur jest jednak możliwość wystąpienia pomyłek lub błędów (zarówno jeżeli chodzi o wybór odpowiednich stawek minimalnych, jak i ocenę poziomu świadczonych usług) – także wtedy, gdy postanowienia w tej sprawie są wydawane przez sąd drugiej instancji. Wobec braku jakiegokolwiek trybu odwoławczego nieprawidłowości w tym względzie najczęściej nie mogą zostać naprawione za pomocą sprostowania – nie wszystkie możliwe wady postanowień w sprawie zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej można potraktować jako „niedokładności”, „błędy pisarskie albo rachunkowe” lub „inne oczywiste omyłki” (por. art. 350 k.p.c., stosowany do postanowień na mocy art. 361 k.p.c.).

W świetle powyższych argumentów, należy uznać, że wynikający z art. 394² § 1 k.p.c. brak możliwości sądowej kontroli postanowień sądu drugiej instancji w sprawie nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, polegającej na sporządzeniu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, stanowi naruszenie prawa do należytego ukształtowania procedury sądowej (por. art. 45 ust. 1 Konstytucji).

3.3.2. Konkluzja ta nie wystarcza jednak do obalenia domniemania konstytucyjności zaskarżonej regulacji – może się bowiem okazać, że wskazane ograniczenie prawa do sądu spełnia warunki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, jest oczywiste, że brak możliwości zaskarżania omawianych postanowień wynika z ustawy i nie narusza istoty prawa do sądu (sprawa skarżącej została bowiem rozpatrzona przez sąd i zakończyła się wydaniem orzeczenia, a postępowanie w tej sprawie toczyło się z jej udziałem, skoro we wniosku o przyznanie kosztów udzielonej pomocy prawnej miała ona prawo przedstawienia swojego stanowiska). Istota problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie sprowadza się więc do kontroli zgodności art. 394² § 1 k.p.c. w kwestionowanym zakresie z zasadą proporcjonalności. Jego rozstrzygnięcie wymaga wyważenia argumentów

przemawiających za i przeciw temu rozwiązaniu przez pryzmat wspomnianych elementów składowych zasady proporcjonalności.

Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega *ratio legis* badanego rozwiązania, które mogłoby w dostateczny sposób uzasadnić ograniczenie sądowej ochrony praw pełnomocnika z urzędu do wynagrodzenia za świadczone przez niego usługi.

Po pierwsze, nie można uznać, że brak możliwości zaskarżenia postanowień w sprawie zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy udzielonej z urzędu przyczynia się do przyspieszenia postępowania w sprawie „głównej”, w której dany pełnomocnik został ustanowiony. Tego typu postanowienia mają wprawdzie charakter wypadkowy (ich byt zależy od postępowania w sprawie „głównej”), ale są rozstrzygane już po zakończeniu sprawy „głównej” – w żaden sposób nie wstrzymują jej zakończenia ani nie mają wpływu na wykonalność wydanego w jej rezultacie orzeczenia. Ponadto należy zwrócić uwagę, że dążenie do załatwienia sprawy w możliwie najkrótszym czasie nigdy nie powinno być bezwzględnym priorytetem, ponieważ „szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych” (wyrok z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2; teza powtórzona m.in. w powołanych wyrokach o sygn. SK 34/06 i SK 40/07, a także wyrokach z: 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108 i 16 grudnia 2008 r., sygn. P 17/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 179). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „Uproszczenie i przyspieszenie może niewątpliwie dotyczyć kwestii formalnych (np. wprowadzenie formularzy czy skrócenie terminów składania odwołań), natomiast w żadnym wypadku nie może odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną ich praw i interesów” (powołany wyrok o sygn. P 9/01; teza podtrzymana w cytowanych orzeczeniach o sygn. SK 10/03, SK 34/06 i P 18/07).

Po drugie, nieprzekonujące są twierdzenia, że liczba spraw „z urzędu” i uzyskiwane z tego tytułu wynagrodzenie stanowi tylko znikomą część zawodowej działalności adwokatów i radców prawnych, a wobec tego koszty ochrony ich praw są niewspółmiernie wysokie do uzyskiwanych w ten sposób korzyści. Argument ten nie ma charakteru ściśle prawnego, lecz ekonomiczny, a dodatkowo ze względu na duże zróżnicowanie (także geograficzne) dochodów w tej grupie zawodowej i podnoszonej przez to środowisko nieadekwatności stawek za „urzędówki” do warunków rynkowych trudno go zweryfikować. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, status zawodów zaufania publicznego (por. art. 17 ust. 1 Konstytucji) uzasadnia nałożenie na adwokatów i radców prawnych obowiązku świadczenia pomocy prawnej z urzędu w sposób tymczasowo nieodpłatny, lecz nie można z niego wyprowadzać braku prawa do uzyskania choćby symbolicznego wynagrodzenia zgodnego z prawem (por. wspomniane postanowienie o sygn. SK 15/10 w sprawie braku wynagrodzenia za dyżury adwokackie oraz wyrok o sygn. SK 23/05, dotyczący zróżnicowania wynagrodzenia dla pełnomocników z wyboru i z urzędu). Dodatkowo, w ślad za Rzecznikiem Praw Obywatelskich, można zauważyć, że oszczędności można poszukiwać inną metodą – na przykład pozwalając na rozstrzyganie kwestii zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej sądom drugiej instancji w składzie jednego sędziego zawodowego (po raz pierwszy, a być może także na skutek ewentualnego zażalenia „poziomego”). Nie wydaje się również, aby stworzenie możliwości zaskarżenia tych postanowień wygenerowało nadmierne (zagrożające równowadze budżetowej) koszty dla wymiaru sprawiedliwości – świadczy o tym chociażby fakt, że niniejsza skarga konstytucyjna została zgłoszona do Trybunału Konstytucyjnego po kilkudziesięciu latach od wprowadzenia instytucji pomocy prawnej z urzędu w postępowaniu cywilnym. Rozważając aspekt ekonomiczny analizowanego rozwiązania, należy także zwrócić uwagę, że skarżąca nie domaga się (choć w świetle wyroku o sygn. SK 20/11 byłoby to dopuszczalne) zaangażowania w sprawę Sądu Najwyższego (a więc kontroli „instancyjnej”), poprzestając na żądaniu niższego (i tańszego) standardu zaskarżalności (tj. zażalenia „poziomego”). Ponadto brak możliwości kontroli analizowanych postanowień może w niektórych wypadkach prowadzić do utrzymania w obrocie prawnym także nieprawidłowych rozstrzygnięć korzystnych finansowo dla pełnomocnika, lecz powodujących nieuzasadnione prawnie wydatki ze środków publicznych.

Po trzecie, nie wydaje się również, że postanowienia w tej sprawie są co do zasady pozbawione wad wymagających korekty np. ze względu na to, że są wydawane przez sądy drugiej instancji, a więc obsadzone sędziami ze stosunkowo dużą wiedzą i umiejętnościami (por. kwalifikacje wymagane od sędziów sądów okręgowych i apelacyjnych – art. 63 i art. 64 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.). Jest oczywiste, że także sędziowie pierwszej instancji dokładają najwyższych starań, aby wydawane przez nich orzeczenia były sprawiedliwe i zgodne z prawem, jednak pomyłki i błędy mogą zdarzyć się w sądach każdego szczebla (tym bardziej że – jak wskazano wyżej – ustalenie odpowiedniej wysokości opłaty należnej pełnomocnikowi z urzędu wymaga nie tylko zastosowania właściwych przepisów, ale także oceny stopnia profesjonalizmu adwokata lub radcy prawnego w danej sprawie).

Po czwarte, brak możliwości zaskarżenia postanowień sądu drugiej instancji w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej należy negatywnie ocenić także na tle dopuszczenia przez orzecznictwo sądowe weryfikacji

podobnych orzeczeń wydawanych przez sądy pierwszej instancji (por. np. powołane uchwały SN z 25 czerwca 2009 r., sygn. akt III CZP 36/09 i z 20 maja 2011 r., sygn. akt III CZP 14/11). Skoro bowiem uznaje się, że pełnomocnik ma interes prawny w zaskarżaniu postanowień w sprawie wynagrodzenia za „urzędówki” w pierwszej instancji, tym bardziej należy rozumowanie to zastosować do postępowania przed sądem drugiej instancji, które – w polskim systemie prawnym apelacji pełnej – stanowi kontynuację postępowania prowadzonego w pierwszej instancji.

Po piąte, jest też oczywiste, że przyznanie pełnomocnikowi z urzędu prawa do zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji w sprawie kosztów sporządzenia opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej jest jedyną możliwością weryfikacji tego rozstrzygnięcia. Pełnomocnik nawet przy dochowaniu najwyższej staranności nie mógł złożyć wniosku o przyznanie tych kosztów wcześniej, ponieważ wspomniana opinia jest sporządzana dopiero po doręczeniu wyroku sądu drugiej instancji z uzasadnieniem. Skoro nie znajduje on podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, jego misja na tym się kończy, a w sprawie nie są podejmowane żadne dalsze czynności (a tym bardziej – czynności z jego udziałem), ponieważ postępowanie kasacyjne w ogóle się nie rozpoczyna (por. jednak możliwość wyznaczenia innego pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi kasacyjnej, jeżeli opinia dotychczasowego pełnomocnika z urzędu nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności – art. 118 § 6 k.p.c.). Nie istnieje więc także możliwość weryfikacji niezaskarżalnego postanowienia wraz z orzeczeniem głównym, wydawanym w toku postępowania (por. art. 380 k.p.c. oraz wyrok z 18 kwietnia 2005 r., sygn. SK 6/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 36 i powołany wyrok o sygn. SK 38/09).

Oceniając powyższe argumenty w kontekście elementów składowych zasady proporcjonalności, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że brak możliwości kontroli postanowień sądu drugiej instancji w sprawie kosztów opinii o braku podstaw wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzonej przez adwokata z urzędu, nie jest w dostateczny sposób przydatny ani konieczny dla realizacji jakiegokolwiek wartości konstytucyjnej, istotniejszej niż prawa majątkowe pełnomocnika z urzędu. Wynikające z zaskarżonego przepisu ograniczenie prawa do należytej ukształtowanej procedury sądowej należy więc ocenić jako przejaw nadmiernej ingerencji w jego sytuację majątkową, nieznajdującej uzasadnienia w Konstytucji.

3.4. Z powyższych powodów należy uznać, że art. 394² § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji w sprawie przyznania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu, polegającej na sporządzeniu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Ocena zgodności zaskarżonego przepisu z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

4.1. Skarżąca podnosi, że brak zażalenia na postanowienie w sprawie należnego jej wynagrodzenia za pomoc prawną z urzędu zamyka jej drogę sądową ochrony jej praw.

4.2. Wzorcem kontroli powyższego zarzutu jest art. 77 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przepis ten był interpretowany przede wszystkim w kontekście art. 45 ust. 1 Konstytucji (por. w szczególności powołane wyroki o sygn.: SK 57/06 i SK 33/07 oraz wyroki z: 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165; 14 marca 2005 r., sygn. K 35/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 23; 7 marca 2006 r., sygn. SK 11/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 27; 3 lipca 2008 r., sygn. K 38/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 102; 16 września 2008 r., sygn. SK 76/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 121; 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1; 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 52; 18 lipca 2011 r., sygn. SK 10/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 58; 11 stycznia 2012 r., sygn. K 36/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 3; 15 maja 2012 r., sygn. P 11/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 50). Wskazywano, że obydwa te przepisy łączą „organiczną więź” (por. np. wyroki o sygn.: SK 19/98, SK 76/06, K 38/07, K 35/04, SK 10/10, SK 17/00, SK 57/06, K 21/99 oraz wyrok z 12 kwietnia 2012 r., sygn. SK 30/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 39). Jest ona dostrzegalna na dwóch płaszczyznach:

– treściowej – art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowi „dopelnienie i rozwinięcie” prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji; naruszenie art. 77 ust. 2 Konstytucji oznacza zawsze naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji (zamknięcie drogi do sądu jest bowiem równoznaczne z naruszeniem istoty prawa do sądu – por. wyrok o sygn. P 28/09; wskazana relacja nie działa jednak w drugą stronę, ponieważ treść art. 45 ust. 1 Konstytucji jest szersza niż art. 77 ust. 2 Konstytucji, dotyczącego tylko pierwszego etapu realizacji prawa do sądu), a niektóre

szczegółowe zasady wynikające z tych przepisów mogą być wobec siebie „symetryczne” (np. zasada sprawiedliwości proceduralnej z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz zakaz pośredniego zamykania drogi sądowej z art. 77 ust. 2 Konstytucji – por. wyrok o sygn. SK 2/09);

– funkcjonalnej – art. 77 ust. 2 jest „podstawową konstytucyjną gwarancją” prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ zawiera (dodatkowe w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji) warunki dopuszczalności ograniczenia prawa do sądowej ochrony praw i wolności konstytucyjnych (przy czym należy zwrócić uwagę, że przepis ten – inaczej niż art. 45 ust. 1 Konstytucji – nie dotyczy praw i wolności pozakonstytucyjnych).

Jeżeli natomiast chodzi o samodzielne znaczenie normatywne art. 77 ust. 2 Konstytucji, to Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że ustawa „nie może stać na przeszkodzie rozpoznaniu sprawy, w której – nie mogąc skorzystać z istniejącego i przysługującego prawa lub wolności – podmiot poszukuje ochrony prawnej. (...) Z perspektywy art. 77 ust. 2 Konstytucji niedopuszczalne są zatem takie sytuacje, w których po naruszeniu praw i wolności nie byłoby możliwe stwierdzenie, rozpoznanie i ocena naruszenia” (wyrok o sygn. SK 34/08). „Zamknięcie drogi do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 Konstytucji, ma miejsce w sytuacji, gdy żaden sąd nie jest właściwy do rozpatrzenia sprawy dotyczącej naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. Dyspozycja art. 77 ust. 2 nie odnosi się natomiast do zasad rozpoznawania «sprawy», w szczególności nie formułuje żadnych wymogów związanych z prawem do zaskarżania orzeczeń sądowych oraz liczbą instancji, w których sprawa ma być rozpoznawana” (postanowienie z 7 lipca 2004 r., sygn. Ts 119/03, OTK ZU nr 3/B/2004, poz. 184; tezy powtórzone m.in. w wyrokach o sygn. SK 11/05 i SK 33/07). Na treść tego przepisu składa się jedynie zakaz:

– stanowienia regulacji wprost wyłączającej orzekanie przez sąd o naruszonych prawach i wolnościach (bezpośrednie zamknięcie drogi sądowej) oraz

– wprowadzania środków prawnych, których zastosowanie w praktyce doprowadzi do wyłączenia możliwości orzekania (pośrednie zamknięcie drogi sądowej – por. wyroki o sygn. SK 34/08 i K 36/09).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że jedynie w tym sensie „w art. 77 ust. 2 Konstytucji zagwarantowane zostało konstytucyjne prawo podmiotowe. Chodzi tu jednak o sytuację całkowitego, bezpośredniego lub pośredniego (...) pozbawienia możliwości rozpoznania sprawy przez sąd w postępowaniu sądowym” (wyrok o sygn. SK 2/09), pozostałe ograniczenia dostępu do sądu powinny być badane przez pryzmat art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4.3. Trybunał Konstytucyjny uważa, że tak rozumiany art. 77 ust. 2 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 394² § 1 k.p.c. w kwestionowanym zakresie. Istota zastrzeżeń skarżącej dotyczy bowiem braku zażalenia na postanowienie wydane przez sąd, a więc szczegółowego ukształtowania drugiego etapu skutecznie zainicjowanej przez nią procedury sądowej (skarżąca uzyskała bowiem orzeczenie w sprawie swoich praw konstytucyjnych, lecz nie zgadza się z jego treścią i żąda jego kontroli sądowej). Źródłem jej wątpliwości są więc te aspekty prawa do sądu, które wynikają z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a nie – stosunkowo węższego – art. 77 ust. 2 Konstytucji (por. omówione postanowienie o sygn. Ts 119/03 i wyroki o sygn. SK 11/05 i SK 33/07).

5. Ocena zgodności zaskarżonego przepisu z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Skarżąca uważa, że postanowienie sądu drugiej instancji w sprawie należnego jej zwrotu kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu na potrzeby postępowania kasacyjnego powinno zostać uznane za postanowienie pierwszoinstancyjne, ponieważ jej sprawa nie była wcześniej rozstrzygana przez żaden sąd. Wszystkie zaś postanowienia pierwszoinstancyjne powinny – jej zdaniem – podlegać zaskarżeniu.

5.2. Z powyższego zarzutu skarżąca wywodzi naruszenie art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Pierwszy z tych przepisów formułuje podmiotowe prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (przy czym wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa), a drugi zawiera skierowaną do ustawodawcy dyrektywę, aby – w ramach przysługującej mu swobody – tak ukształtował postępowanie sądowe, by było ono „co najmniej dwuinstancyjne”.

Wskazane przepisy były wielokrotnie analizowane przez Trybunał Konstytucyjny. W orzecznictwie podkreślano przede wszystkim, że stanowią one „bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej”, wynikającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158). Gwarantują one kontrolę orzeczeń sądowych, dzięki czemu minimalizowane jest ryzyko arbitralności i pomyłek (por. np. wyrok z 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89 oraz wspomniany już wyrok o sygn. P 18/07). Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego zakłada w szczególności:

- dostęp do sądu drugiej instancji, a co za tym idzie – przyznanie stronom odpowiednich środków zaskarżenia;
- powierzenie rozpoznania sprawy w drugiej instancji – co do zasady – sądowi wyższego szczebla, a w konsekwencji nadanie środkowi zaskarżenia charakteru dewolutywnego;
- odpowiednie ukształtowanie procedury przed sądem drugiej instancji, tak aby sąd ten mógł wszechstronnie zbadać rozpoznawaną sprawę i wydać rozstrzygnięcie merytoryczne (por. np. wyrok z 28 października 2010 r., sygn. SK 19/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 83 oraz powołane wyroki o sygn. SK 3/05, SK 21/05, SK 10/09 i SK 20/11).

Równocześnie podkreślano, że wymóg dwuinstancyjności nie ma charakteru absolutnego – możliwość wprowadzania wyjątków od tej zasady jest przewidziana wprost w art. 78 Konstytucji, przy czym muszą one się mieścić „w granicach swobody regulacyjnej, wyznaczonej m.in. zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i racjonalności ograniczenia” (wyroki z: 18 października 2004 r., sygn. P 8/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 92 i 14 października 2010 r., sygn. K 17/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 75 oraz powołany wyrok o sygn. SK 6/05).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że art. 78 Konstytucji jest „niewątpliwie” pełniej realizowany przez środki zaskarżenia o charakterze dewolutywnym i suspensywnym (por. np. wyrok z 5 grudnia 2007 r., sygn. K 36/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 154 i powołane tam orzeczenia). Skoro jednak w art. 78 Konstytucji ustrojodawca posłużył się ogólnym sformułowaniem „zaskarżenie” (nie precyzując charakteru i właściwości środków prawnych służących urzeczywistnieniu prawa do zaskarżenia), należy założyć, że „zaskarżenie” może następować w różnych formach, specyficznych dla danego postępowania (a więc także niedewolutywnych i niesuspensywnych), których „wspólną cechą jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętych w pierwszej instancji rozstrzygnięć” (powołany wyrok o sygn. SK 31/01, por. także wyroki z: 11 maja 2004 r., sygn. K 4/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 41; 15 grudnia 2008 r., sygn. P 57/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 178; 13 marca 2013 r., sygn. K 25/10, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 27 oraz powołane wyroki o sygn. SK 11/99 i SK 3/05).

We wcześniejszym orzecznictwie uznawano, że kategoryczna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego obowiązuje w odniesieniu do spraw rozpoznawanych od początku do końca przez sądy (zob. np. wyroki z: 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117; 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29 oraz powołane wyroki o sygn. SK 3/05 i SK 21/05). Jak stwierdzono w powołanym wyroku o sygn. K 36/09, pogląd ten ewoluował i obecnie przyjmuje się, że zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego należy powiązać z pojęciem „sprawy”, a więc merytorycznym rozstrzygnięciem co do jej istoty (zob. np. wyrok z 13 lipca 2009 r., sygn. SK 46/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 109 oraz cytowane wyroki o sygn. SK 19/08 i SK 2/09). Obowiązki zasady dwuinstancyjnego postępowania nie musi jednak w sposób konieczny ograniczać się do głównego nurtu postępowania sądowego. Zasada ta ma zastosowanie także wobec kwestii rozstrzyganych incydentalnie, wpadkowo, poza nurtem postępowania „głównego”, jeżeli dotyczą praw lub obowiązków danego podmiotu (por. np. powołane wyroki SK 31/01, SK 3/05, SK 19/08, SK 10/09 oraz wyroki z: 5 lipca 2005 r., sygn. SK 26/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 78 i 12 kwietnia 2012 r., sygn. SK 21/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 38). Ponadto, w określonych sytuacjach, jeżeli sąd drugiej instancji rozstrzyga jakąś kwestię wpadkową po raz pierwszy, to jej rozstrzygnięcie – z uwagi na istotne znaczenie dla praw jednostki – powinno być weryfikowane; niekoniecznie musi to być jednak weryfikacja w trybie instancyjnym (por. powołane wyroki o sygn. SK 21/11 i SK 38/09).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, 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” (teza wyrażona po raz pierwszy w powołanym wyroku o sygn. SK 11/99, powtórzona m.in. w kolejnych kilkunastu orzeczeniach na tle zaskarżalności orzeczeń „głównych” i wpadkowych).

5.3. Ocena zgodności art. 394² § 1 k.p.c. w badanym zakresie z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji powinna przebiegać w trzech następujących po sobie etapach. Po pierwsze, należy ustalić, czy wskazany wzorzec kontroli jest adekwatnym punktem odniesienia dla badanej regulacji. Jeżeli tak, to – po drugie – trzeba ocenić, czy regulacja ta realizuje konstytucyjny standard wyrażony we wskazanych przepisach ustawy zasadniczej. Po trzecie, w wypadku negatywnej odpowiedzi na to ostatnie pytanie, należy ustalić, czy zaskarżone rozwiązanie można potraktować jako ustawowy wyjątek od tego standardu, dopuszczalny na mocy art. 78 zdanie drugie Konstytucji.

5.3.1. Jeżeli chodzi o ocenę adekwatności wskazanego wzorca kontroli, to głównym problemem jest ocena, czy zaskarżalność postanowienia w sprawie wynagrodzenia za sporządzenie opinii o braku podstaw kasacyjnych

stanowi orzeczenie pierwszoinstancyjne w rozumieniu art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji. Jak wspomniano, przepis ten nakazuje bowiem ustawodawcy *expressis verbis* zagwarantowanie zaskarżalności (co do zasady w formie środka dewolutywnego) jedynie orzeczeń „wydanych w pierwszej instancji”.

Postanowienia objęte zakresem skargi konstytucyjnej należą do tzw. postanowień wпадkowych (akcesoryjnych) wobec postanowień lub wyroków wydawanych w sprawie „główniej” (zawisłej między stronami lub uczestnikami postępowania cywilnego, na tle której rozważana jest możliwość wystąpienia ze skargą kasacyjną). Możliwość oceny tego typu rozstrzygnięć przez pryzmat art. 78 Konstytucji (ujmowanego samodzielnie lub w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji) w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wywoływała istotne kontrowersje.

Z jednej strony, wskazywano, że ocena „instancyjności” orzeczeń wпадkowych powinna następować niezależnie od oceny „instancyjności” orzeczeń w sprawie głównej, a decydujące znaczenie o ich kwalifikacji powinny mieć kryteria merytoryczne. Wobec tego za orzeczenie pierwszoinstancyjne w rozumieniu art. 78 Konstytucji należy uznać każde orzeczenie, wydawane przez sąd (nawet sąd drugiej instancji) po raz pierwszy. Taka koncepcja została przyjęta przez Trybunał Konstytucyjny m.in.:

– w sprawie o sygn. SK 10/09 (dotyczącej możliwości zaskarżenia postanowienia w sprawie kosztów wydanego po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, zakończonej uznaniem niezgodności badanej regulacji z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 32 Konstytucji) oraz

– w sprawie o sygn. SK 3/05 (dotyczącej braku zaskarżalności postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, w sentencji tego wyroku orzeczono, że kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji).

Z drugiej zaś strony podkreślano, że „instancyjność” jest kategorią ustrojową (dotyczy usytuowania danego typu sądów w strukturze sądownictwa i ich zadań względem sądów innego typu). Wobec tego „sądem pierwszej instancji jest ten, przed którym rozpoczyna się [główne] postępowanie sądowe, w wyniku którego organ ten ma wydać rozstrzygnięcie dotyczące sporu istniejącego między stronami” (powołany wyrok o sygn. SK 2/09, teza powtórzona w kolejnych kilkunastu orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego). W rezultacie przyjmowano, że art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli przepisów dotyczących postanowień wпадkowych, ponieważ kategoria „instancyjności” (do której odwołuje się także art. 78 Konstytucji) ma zastosowanie wyłącznie do orzeczeń w sprawach „głównych”. Takie założenie Trybunał Konstytucyjny przyjął m.in.:

– w sprawie o sygn. SK 20/11 w kontekście braku zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji oddalające wniosek pełnomocnika ustanowionego z urzędu o przyznanie od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej w postępowaniu przed sądem drugiej instancji (w sentencji wyroku stwierdzono, że badana regulacja jest niezgodna z art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodna z art. 32 i art. 78 Konstytucji);

– w sprawie o sygn. SK 38/09 na tle braku możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji oddalającego wniosek o wyłączenie sędziego złożony w postępowaniu przed sądem drugiej instancji (zakończony konkluzją o niezgodności badanej regulacji z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz nieadekwatności art. 176 ust. 1 Konstytucji),

przy czym w obydwu wypadkach – tak jak w sprawach o sygn. SK 10/09 i SK 3/05 – chodziło o orzeczenia wпадkowe wydane po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji. Szczególnie wnikliwie kwestia ta była badana w pierwszym z powyższych orzeczeń (o sygn. SK 20/11), w którego uzasadnieniu stwierdzono m.in.: „Problemu zaskarżalności postanowień sądu odwoławczego nie należy sytuować w płaszczyźnie prawa do zaskarżania orzeczeń pierwszoinstancyjnych (art. 78 Konstytucji), powiązanego z gwarancją dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji), ale raczej analizować z punktu widzenia zasady sprawiedliwości proceduralnej, a więc jednego z aspektów prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wielokrotnie zdarza się, że sąd drugiej instancji rozstrzyga o jakiejś kwestii po raz pierwszy, niemniej jednak nie ma to wpływu na jego usytuowanie w całym postępowaniu – nadal pozostaje sądem drugiej instancji wydającym orzeczenia drugoinstancyjne. Przy ocenie konstytucyjności środków prawnych przysługujących od orzeczeń sądów drugiej instancji jedynym adekwatnym wzorcem kontroli pozostaje art. 45 ust. 1 Konstytucji”.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie zdecydował się przychylić do pierwszego z omawianych wyżej poglądów, zaprezentowanego w wyrokach o sygn. SK 10/09 i SK 3/05. Wynika to z dwóch argumentów.

Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, że sprawa wynagrodzenia za przygotowanie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej jest rozpatrywana po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji (nigdy kwestii tej nie rozstrzyga sąd pierwszej instancji, bo możliwość sporządzenia tej opinii pojawia się wyłącznie po zakończeniu postępowania odwoławczego). Tego typu postanowienie ma charakter wпадkowy dla stron (uczestników) postępowania (nie dotyczy ich bezpośrednio), służy bowiem uregulowaniu stosunku prawnego między pełnomocnikiem z urzędu a Skarbem Państwa. Jest jednak oczywiste, że dotyka ono istotnych praw podmiotowych ustanowionego

adwokata lub radcy prawnego, takich jak: ochrona praw majątkowych (por. art. 64 ust. 1 Konstytucji), swoboda prowadzenia działalności gospodarczej (por. art. 22 Konstytucji) czy wolność wykonywania zawodu (por. art. 65 ust. 1 Konstytucji). Dla pełnomocnika z urzędu postanowienie takie pod względem merytorycznym stanowi więc niewątpliwie orzeczenie „pierwszoinstancyjne”, mimo że zostało wydane przez sąd drugiej instancji w sensie ustrojowym (z punktu widzenia stron/uczestników postępowania „głównego”).

Po drugie, należy także zwrócić uwagę, że art. 78 Konstytucji (dopełniony regulacją ustrojową zawartą w art. 176 ust. 1 Konstytucji) ma charakter gwarancyjny. Nawet jeżeli przyjąć, że wzorzec ten ma *explicite* zastosowanie jedynie do orzeczeń wydanych przez sądy pierwszej instancji w sensie ustrojowym, nie stoi to na przeszkodzie, aby dostrzec w nim także wyraz ogólniejszego założenia ustrojodawcy co do pożądanego modelu sądowej kontroli orzeczeń wszystkich rodzajów sądów (także sądów drugiej instancji), w granicach określonych przez ustawę. Art. 78 Konstytucji – inaczej niż art. 176 ust. 1 Konstytucji – akcentuje bowiem kwestię zaskarżalności (prawa do ponownej sądowej kontroli orzeczenia), a nie instancyjności, o czym świadczy chociażby niekwestionowana dopuszczalność realizacji zawartego w nim standardu w formie niedewolutywnych środków zaskarżenia (por. zwłaszcza cytowany wyrok o sygn. SK 38/09). Rzeczywiście być może lepszą podstawą prawa do zaskarżalności postanowień sądów drugiej instancji w sprawach wпадkowych byłby art. 45 ust. 1 Konstytucji (por. powołany wyżej wyrok o sygn. SK 20/11), zwłaszcza że zawiera on także pewne dyrektywy merytoryczne (wynika z niego m.in., że wyrok ma być sprawiedliwy i bezstronny), lecz pośrednio można je także wywieść z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Wobec tego należy uznać, że stanowisko o całkowitej nieadekwatności tego wzorca kontroli do oceny braku sądowej kontroli postanowień w sprawie kosztów za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej byłoby nadmiernie rygorystyczne.

5.3.2. Nie ulega wątpliwości, że brak możliwości sądowej kontroli analizowanych postanowień nie spełnia standardu konstytucyjnego, przewidzianego w art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Tego typu orzeczenia nie są poddawane sądowej kontroli w żaden sposób – ani w odrębnym postępowaniu, ani też przy okazji badania zasadności wyroku lub postanowienia w sprawie „główniej” nie przysługują od nich żadne (dewolutywne lub niedewolutywne) środki zaskarżenia.

5.3.3. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ostateczny charakter analizowanych postanowień nie mieści się w zakresie swobody ustawodawcy kształtowania w ustawie wyjątków od zasady zaskarżalności orzeczeń sądowych, przysługującej mu na mocy art. 78 zdanie drugie Konstytucji.

Odpowiednie zastosowanie ma tutaj argumentacja przedstawiona szeroko przy okazji badania proporcjonalności zaskarżonej regulacji (por. wyżej), wobec czego nie ma potrzeby jej ponownego przytaczania.

6. Konkluzja i skutki wyroku.

6.1. Z powyższych powodów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 394² § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji w sprawie przyznania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu, polegającej na sporządzeniu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji, natomiast nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

6.2. Wybór sposobu realizacji niniejszego wyroku należy do ustawodawcy. Trybunał Konstytucyjny zwraca jednak uwagę, że istnieją znaczące argumenty za wprowadzeniem w analizowanym zakresie zażalenia „poziomego”, tj. do innego składu sądu drugiej instancji.

Po pierwsze, kwestia zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej nie jest zagadnieniem skomplikowanym pod względem faktycznym lub prawnym, na jej tle nie pojawiają się też istotne i wymagające rozstrzygnięcia rozbieżności w orzecznictwie. Brak jest więc powodów, aby w rozpatrywaniu tych spraw w każdym wypadku angażować Sąd Najwyższy (por. szerzej – powołany wyrok o sygn. SK 38/09).

Po drugie, dodanie do art. 394² § 1 k.p.c. zażalenia „poziomego” w zakresie wskazanym w sentencji niniejszego orzeczenia doprowadziłoby także do wyrównania standardu postępowania odwoławczego w zakresie kosztów pomocy prawnej z urzędu (udzielanej na potrzeby postępowania kasacyjnego) bez względu na to, czy są one ponoszone przez Skarb Państwa, czy też stroną przegrywającą postępowanie zgodnie z ogólną zasadą odpowiedzialności za wynik procesu (por. art. 98 § 1 k.p.c.). Jak wspomniano wyżej, w tym drugim wypadku koszty pomocy prawnej z urzędu w zakresie wskazanym w art. 98 § 3 k.p.c. są zaliczane do kosztów procesu i wobec tego mogą być kwestionowane za pomocą zażalenia „poziomego” na podstawie art. 394² § 1 k.p.c. Ze względu na podobieństwo tych dwóch rodzajów sytuacji, wprowadzenie wyższego standardu zażalenia „instancyjnego” tylko na postanowienia sądu drugiej instancji w sprawie przyznania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej

świadczonej z urzędu, polegającej na sporządzeniu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, mogłoby być nieuzasadnione.

6.3. Trybunał Konstytucyjny ma świadomość toczących się obecnie prac legislacyjnych, zmierzających do nowelizacji art. 394² § 1 k.p.c. w kierunku wskazanym przez skarżącą. Senacki projekt nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego, przewidujący uzupełnienie tego przepisu o zażalenia „poziome” na postanowienia sądu drugiej instancji w sprawie zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, został wniesiony do Sejmu 18 kwietnia 2013 r., a 21 maja 2013 r. skierowano go do pierwszego czytania (por. druk sejmowy nr 1379/VII kadencja Sejmu).

Ze względu na wczesny etap zaawansowania prac legislacyjnych, Trybunał Konstytucyjny nie może ostatecznie wypowiadać się o ich rezultacie. Należy jednak zauważyć, że w projekcie ustawy przewidziana jest możliwość składania zażaleń na postanowienia sądu drugiej instancji w sprawie zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, które zostały wydane przed dniem wejścia w życie tej ustawy, lecz po 14 listopada 2012 r. (termin ten został przyjęty – jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy – ze względu na termin ogłoszenia wspomnianego wielokrotnie wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 20/11 – por. druk sejmowy nr 1379/VII kadencja Sejmu, s. 7 uzasadnienia projektu ustawy). Uchwalenie tego rozwiązania w proponowanym kształcie nie zmieni jednak sytuacji skarżącej, której sprawa została rozstrzygnięta 3 października 2012 r. Okoliczność ta dodatkowo uzasadnia konieczność wydania niniejszego wyroku. Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 3 ustawy o TK, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, może on być przedmiotem orzekania, o ile wydanie orzeczenia jest „konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”.

Z powyższych powodów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.

101

WYROK

z dnia 22 października 2013 r.
Sygn. akt SK 14/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący
Stanisław Biernat – sprawozdawca
Wojciech Hermeliński
Leon Kieres
Marek Kotlinowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 22 października 2013 r., połączonych skarg konstytucyjnych:

1) Anny Nowikowskiej o zbadanie zgodności art. 357 § 2 zdanie drugie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim wyklucza sporządzenie uzasadnienia postanowienia wydanego na posiedzeniu niejawnym, na które nie przysługuje środek zaskarżenia tj. postanowienia w przedmiocie oddalenia skargi na czynności komornika, co uniemożliwia stronie zapoznanie się z motywami jakimi kierował się

* Sentencja została ogłoszona dnia 3 grudnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1427.

sąd wydając orzeczenie, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) Wiesławy Mirosław o zbadanie zgodności art. 357 § 2 zdanie drugie w związku z art. 766 w związku z art. 13 § 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim obowiązek sporządzenia przez sąd uzasadnienia postanowienia wydanego na posiedzeniu niejawnym, a oddalającego skargę na czynność komornika sądowego warunkowany jest tym, czy stronie przysługuje środek zaskarżenia, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji oraz z preambułą Konstytucji w zakresie zapewnienia rzetelnego działania instytucji publicznych, do których należą sądy w sprawach obywateli i z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 357 § 2 zdanie drugie w związku z art. 13 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje obowiązku sporządzenia przez sąd uzasadnienia postanowienia rozstrzygającego skargę na czynności komornika, na które nie przysługuje zażalenie, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

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

UZASADNIENIE

I

1.1. W skardze konstytucyjnej z 8 kwietnia 2011 r. Anna Nowikowska (dalej: pierwsza skarżąca) wniosła o stwierdzenie, że art. 357 § 2 zdanie drugie 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 wyklucza sporządzenie uzasadnienia postanowienia wydanego na posiedzeniu niejawnym, na które nie przysługuje środek zaskarżenia, tj. postanowienia w przedmiocie oddalenia skargi na czynności komornika, co uniemożliwia stronie zapoznanie się z motywami, jakimi kierował się sąd wydając orzeczenie, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

1.2. Skarga konstytucyjna została złożona na tle następującego stanu faktycznego. Skarżąca, 9 lutego 2010 r., złożyła skargę na czynności komornika z 29 stycznia 2010 r., zarzucając naruszenie art. 770 k.p.c. oraz § 6 pkt 4 w związku z § 11 ust. 1 pkt 7 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. Nr 163, poz. 1348). Sąd Rejonowy w Olecku postanowieniem z 31 marca 2010 r. oddalił skargę. Następnie 20 kwietnia 2010 r. skarżąca złożyła wniosek o doręczenie uzasadnienia tego postanowienia. Postanowieniem z 10 maja 2010 r. Sąd Rejonowy w Olecku odmówił sporządzenia uzasadnienia. Pełnomocnik skarżącej złożył zażalenie na wskazane postanowienie, które Sąd Okręgowy w Olsztynie oddalił postanowieniem z 3 grudnia 2010 r., powołując w motywach rozstrzygnięcia art. 357 § 2 oraz art. 13 § 2 k.p.c.

1.3. Skarżąca, uzasadniając zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, wskazała, że prawo do uzasadnienia orzeczenia sądowego jest komponentem konstytucyjnego prawa do sprawiedliwego i rzetelnego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły sąd. Minimalne wymogi rzetelnej procedury wyznacza z jednej strony nakaz podmiotowego traktowania uczestników postępowania, a z drugiej zakaz arbitralnego postępowania sądu. Gwarancję braku arbitralności stanowią: udział zainteresowanych podmiotów w postępowaniu, zasada jawności postępowania oraz wydawanie rozstrzygnięć zawierających rzetelne, weryfikowalne uzasadnienie. Skarżąca wymieniła również funkcje, które pełnią uzasadnienia orzeczeń, wskazując, że „znajdują one zakotwiczenie w konstytucyjnych zasadach i wartościach”.

Skarżąca podkreśliła, że wydane w jej sprawie postanowienie oddalające skargę na czynności komornika zostało wydane w składzie jednoosobowym, na posiedzeniu niejawnym, czyli bez możliwości udziału stron. Z kolei na podstawie art. 357 § 2 zdanie drugie k.p.c. odmówiono skarżącej uzasadnienia treści orzeczenia. Przepis ten – zdaniem skarżącej – narusza konstytucyjny standard rzetelnego prowadzenia postępowania. Brak wymagania sporządzenia uzasadnienia uniemożliwia jakąkolwiek kontrolę prawidłowości rozumowania sądu, dając przyzwolenie na arbitralność działania sądu. Ryzyko arbitralności zwiększa to, że orzeczenie wydawane jest przez jednego sędziego.

Zdaniem skarżącej, zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji związany jest z naruszeniem wynikających z art. 2 Konstytucji: zasady jawności działania władzy publicznej, zasady przyzwoitej legislacji oraz zasady zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa. Przewidziane w kwestionowanym przepisie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności są nieproporcjonalne do ciężarów, jakie przepis ten nakłada na obywatela, a tym samym – w ocenie skarżącej – naruszają również art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zasada ekonomii procesowej nie może pozbawiać strony możliwości skontrolowania orzeczenia sądu. Skarżąca podkreśliła, że skoro ustawodawca przyznał prawo do złożenia skargi na czynności komornika, to postępowanie wszczęte w wyniku złożenia takiego środka musi odpowiadać zasadom rzetelnego procesu.

2.1. W skardze konstytucyjnej z 13 lutego 2012 r. Wiesława Mirosław (dalej: druga skarżąca) wniosła o orzeczenie, że art. 357 § 2 zdanie drugie w związku z art. 766 w związku z art. 13 § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim obowiązek sporządzenia przez sąd uzasadnienia postanowienia na posiedzeniu niejawnym jest uwarunkowany tym, czy stronie przysługuje środek zaskarżenia, i nie obejmuje postanowienia oddalającego skargę na czynności komornika sądowego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji oraz z preambułą do Konstytucji co do zapewnienia rzetelnego działania instytucji publicznych (do których należą sądy) w sprawach obywateli i z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.2. Skarga konstytucyjna została złożona na tle następującego stanu faktycznego. Skarżąca złożyła wniosek o sporządzenie uzasadnienia postanowienia Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia z 22 marca 2011 r. oddalającego skargę na czynności komornika sądowego. Postanowieniem z 6 maja 2011 r. sąd oddalił wskazany wniosek skarżącej. Następnie Sąd Okręgowy we Wrocławiu postanowieniem z 29 września 2011 r. oddalił zażalenie skarżącej na postanowienie Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia z 6 maja 2011 r.

2.3. Skarżąca wskazała, że z zaskarżonego art. 357 § 2 zdanie drugie k.p.c. wynika *a contrario*, w związku z art. 13 § 2 k.p.c., że jeżeli postanowienie sądu jest niezaskarżalne, to sąd nie sporządza uzasadnienia orzeczenia. W konsekwencji zastosowania kwestionowanych przepisów sąd odmówił skarżącej uzasadnienia postanowienia i poznania jego motywów. W tej sytuacji nie można wykluczyć, że podejmowane przez sąd rozstrzygnięcie jest przypadkowe lub arbitralne. Dodatkowo, zdaniem skarżącej, brak obowiązku uzasadnienia orzeczenia jest działaniem sprzecznym z obowiązkiem zapewnienia rzetelności w działaniu instytucji publicznych oraz nieproporcjonalnym ograniczeniem prawa do sądu, które obejmuje prawo poznania motywów rozstrzygnięcia. Żadna z przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie uzasadnia takiego ograniczenia.

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 29 czerwca 2012 r. skargi konstytucyjne Anny Nowikowskiej i Wiesławy Mirosław zostały przekazane do łącznego rozpoznania pod wspólną sygnaturą SK 14/11 ze względu na tożsamość przedmiotową.

4.1. Pismem z 12 stycznia 2012 r. w imieniu Sejmu stanowisko zajął Marszałek Sejmu wnosząc o orzeczenie, że art. 357 § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje obowiązku sporządzenia uzasadnienia postanowienia w przedmiocie oddalenia skargi na czynność komornika polegającą na zajęciu wierzytelności, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji. Marszałek Sejmu przedstawił szczegółową analizę skargi na czynności komornika przywołując orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące tego zagadnienia. W jego ocenie, pomimo ograniczonego zakresu dopuszczalności zażalenia w postępowaniu egzekucyjnym, dłużnik nie jest pozbawiony sądowej kontroli prawidłowości czynności egzekucyjnych. Postępowanie egzekucyjne ma na celu wykonanie prawomocnego orzeczenia sądu i dlatego ogranicza się zasadniczo do jednej instancji. Jedynie w szczególnych przypadkach ustawodawca dopuścił weryfikację czynności egzekucyjnej przez sąd drugiej instancji. Dodatkowym zabezpieczeniem dłużnika jest możliwość żądania umorzenia egzekucji, jeżeli w jego ocenie, prowadzone przeciwko niemu postępowanie jest niedopuszczalne. Na postanowienie wydane

w tej kwestii przysługuje zażalenie (art. 828 k.p.c.), co także umożliwi instancyjną kontrolę prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

Marszałek Sejmu wskazał, że postanowienie w przedmiocie oddalenia skargi na czynność komornika w postaci zajęcia wierzytelności jest niezaskarżalne, a tym samym nie podlega uzasadnieniu. W przypadku orzeczeń niezaskarżalnych nie występuje podstawowa funkcja uzasadnienia, a mianowicie umożliwienie instancyjnej kontroli orzeczenia. Również ograniczona jest funkcja wyjaśniająco-interpretacyjna uzasadnienia, gdyż znaczący wpływ na kształtowanie praktyki i rzeczywistych standardów prawnych mają przede wszystkim orzeczenia najwyższych organów sądowych. Uzasadnienia postanowień wydawanych przez sądy rejonowe spełniałyby natomiast wymienioną funkcję w niewielkim stopniu, powodując przy tym znaczne wydłużenie postępowania egzekucyjnego.

Marszałek Sejmu nie podzielił twierdzenia skarżącej, że brak pisemnego uzasadnienia postanowienia o oddaleniu skargi na czynności komornika oznacza arbitralne oddalenie tej skargi. Nie można bowiem twierdzić, że sąd, nie sporządzając pisemnego uzasadnienia takiego postanowienia, uchyla się od ciężącego na nim zasadniczego obowiązku rozpoznania skargi. Niezależnie od motywów rozstrzygnięcia, sam brak uzasadnienia pozostaje bez wpływu na jego treść. Marszałek Sejmu podkreślił, że zasadniczym celem egzekucji, wynikającym z jej istoty, jest skuteczność realizacji orzeczeń sądowych osiągnięta przez sprawne i szybkie działanie organu egzekucyjnego. Postępowanie egzekucyjne służy przede wszystkim ochronie interesów wierzyciela przez stosowanie środków przymusu wobec dłużnika, który dobrowolnie nie wywiązuje się ze swoich obowiązków. Z punktu widzenia sprawności postępowania egzekucyjnego nie wydaje się zatem celowe mnożenie czynności proceduralnych, bo to prowadziłyby do wydłużenia czasu potrzebnego wierzycielowi do dochodzenia roszczeń.

Kolejnym argumentem, który w ocenie Marszałka Sejmu przemawia przeciwko obowiązkowi uzasadniania postanowień oddalających skargi na czynności komornika, jest charakter prawny tych postanowień. Kwestionowany art. 357 § 2 k.p.c. ma zastosowanie do postanowień formalnych (wpadkowych), a więc orzeczeń, które nie rozstrzygają istoty sprawy. Wprowadzenie wyjątku polegającego na obowiązku uzasadniania postanowień w odniesieniu do skargi na czynności komornika rodziłoby wątpliwości, dlaczego obowiązek taki nie obejmuje pozostałych postanowień wydawanych w sprawach wypadkowych w toku całego postępowania cywilnego. Ustanowienie z kolei zasady, że każde postanowienie sądu ma być uzasadnione pisemnie, powodowałoby wydłużenie postępowania, co w konsekwencji mogłoby prowadzić do notorycznego naruszenia prawa do sądu.

Marszałek Sejmu wskazał, że obowiązek uzasadniania wszystkich postanowień, spełniający w tym przypadku jedynie funkcję informacyjną, powodowałby dysproporcję pomiędzy korzyściami wynikającymi z tej funkcji a ochroną innych wartości podlegających ochronie konstytucyjnej. W ocenie Marszałka Sejmu, zasadne jest rozwiązanie przyjęte w art. 357 § 2 k.p.c., które zapewniając sprawny tok postępowania cywilnego (egzekucyjnego), ma na celu zarówno ochronę porządku publicznego (art. 31 ust. 3 Konstytucji), jak i ochronę praw wierzycieli do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

4.2. Pismem z 18 października 2013 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko w sprawie skargi Wiesławy Mirosław. Wskazał, że podtrzymuje konkluzje i uzasadnienie stanowiska przedstawionego w dniu 12 stycznia 2012 r., w którym odniósł się do skargi Anny Nowikowskiej. Marszałek Sejmu stwierdził, że skarga Wiesławy Mirosław jest w istocie zbieżna, z wyjątkiem pewnych odmienności stanu faktycznego, ze skargą Anny Nowikowskiej. Konkluzji tej nie zmienia fakt, że Wiesława Mirosław dodatkowo, jako przedmiot zaskarżenia, wskazała art. 766 k.p.c. Zdaniem Marszałka Sejmu, przepis ten ma znaczenie wyłącznie dla ukazania kontekstu normatywnego sprawy i nie powinien znaleźć odzwierciedlenia w sentencji orzeczenia Trybunału. W odniesieniu zaś do przywołanego przez skarżącą wzorca kontroli w postaci preambuły do Konstytucji, Marszałek Sejmu wyraził pogląd, że w tym zakresie skarga jest oczywiście bezzasadna.

5.1. Prokurator Generalny, w piśmie z 29 grudnia 2011 r., zajął stanowisko w sprawie skargi konstytucyjnej Anny Nowikowskiej, wnosząc o orzeczenie, że art. 357 § 2 zdanie drugie w związku z art. 13 § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim zwalnia sąd z obowiązku sporządzenia uzasadnienia postanowienia wydanego na posiedzeniu niejawnym, oddalającego skargę na czynność komornika w postaci zajęcia wierzytelności, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji.

Odnośząc się do przedmiotu kontroli, Prokurator Generalny zauważył, że chociaż w *petitum* skargi konstytucyjnej wskazany został wyłącznie art. 357 § 2 zdanie drugie k.p.c., to jednak z zakreślonego w skardze zakresu stosowania tego przepisu, ograniczonego do postanowienia w przedmiocie oddalenia skargi na czynności komornika, wynika jednoznacznie, że chodzi tu o odpowiednie stosowanie zakwestionowanego przepisu w innym niż proces postępowaniu unormowanym w k.p.c., do czego upoważnia niewskazany przez skarżącą art. 13 § 2

k.p.c. Powyższa interpretacja wynika również z treści postanowienia Sądu Okręgowego w Olsztynie z 3 grudnia 2010 r., z którym skarżąca wiąże naruszenie swych praw.

Przechodząc do oceny zarzutów, Prokurator Generalny zauważył, że skarga na czynność komornika w postępowaniu egzekucyjnym jest kwestią wпадkową (incydentalną), a nie „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Nie znaczy to jednak, że ustawodawcy przysługuje pełna dowolność stworzenia modelu postępowania w tym przedmiocie, bez respektowania ogólnego wymagania ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej. Dlatego też kwestionowana norma prawna może być przedmiotem kontroli zgodności z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji z punktu widzenia sprawiedliwości proceduralnej.

W ocenie Prokuratora Generalnego, uwzględniając zasady wynikające z art. 45 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji, nie można przyjąć, że kodeks postępowania cywilnego wprowadza ogólną normę, nakazującą sądowi w każdym przypadku komunikowanie stronom motywów rozstrzygnięcia, czy to w formie pisemnej, czy ustnej.

Prokurator Generalny przedstawił orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, podkreślając znaczenie uzasadnienia orzeczenia sądowego jako ważnego elementu sprawiedliwości proceduralnej. W ocenie Prokuratora Generalnego, nieuprawnione jest sprowadzenie roli uzasadnienia orzeczenia sądu jedynie do umożliwienia instancyjnej kontroli rozstrzygnięcia sądowego. Uzasadnienie pełni również inne, nieprocesowe funkcje, m.in. buduje autorytet wymiaru sprawiedliwości i kształtuje zewnętrzne przekonanie o sprawiedliwości orzeczenia.

Prokurator Generalny wskazał, że w odniesieniu do orzeczeń zapadłych wskutek rozpoznania skargi na czynność komornika w postępowaniu egzekucyjnym wyłączona jest podstawowa – choć nie jedyna – funkcja uzasadnienia, polegająca na umożliwieniu kontroli instancyjnej. Zdaniem Prokuratora Generalnego, rezygnacja z obowiązku sporządzania uzasadnienia orzeczenia wydanego na skutek rozpoznania skargi na czynność komornika sprzyja sprawnej realizacji zasadniczego celu egzekucji, jakim jest skuteczność osiągnana w wyniku sprawnego i szybkiego działania organu egzekucyjnego. Zastosowanie art. 357 k.p.c. w sprawach zainicjowanych skargą na czynność komornika ułatwia osiągnięcie tego celu. Sporządzenie i doręczenie uzasadnienia postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie, przedłuża postępowanie, a często – ze względu na przekazanie akt komorniczych sądowi – prowadzi także do czasowego ustania egzekucji, a nawet – do jej zawieszenia. Sprawność i szybkość postępowania cywilnego, także na etapie wykonania wyroku, służą nie tylko realizacji prawa do sądu osób innych niż dłużnicy, ale są również wartościami mieszczącymi się w klauzuli porządku publicznego, która uzasadnia ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

5.2. Pismem z 4 października 2012 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych, wnosząc o orzeczenie, że art. 357 § 2 zdanie drugie w związku z art. 13 § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim zwalnia sąd z obowiązku sporządzenia uzasadnienia postanowienia wydanego na posiedzeniu niejawnym, oddalającego skargę na czynność komornika w postaci zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, zajęcia wierzytelności oraz zajęcia rachunku bankowego, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) ze względu na niedopuszczalność orzekania. Zdaniem Prokuratora Generalnego, analiza twierdzeń przedstawionych przez skarżące wskazuje, że lakoniczna argumentacja skargi Wiesławy Mirosław jest co do istoty zbliżona do argumentacji przedstawionej w skardze Anny Nowikowskiej. Prowadzi to do wniosku, że wywody przedstawione w piśmie z 29 grudnia 2011 r. pozostają aktualne także w odniesieniu dla skargi Wiesławy Mirosław. Prokurator Generalny szerzej odniósł się do kwestii powołania przez skarżącą jako wzorca kontroli preambuły do Konstytucji i wynikającej z niej zasady rzetelności w działaniu instytucji publicznych. W ocenie Prokuratora Generalnego, powołanie przez skarżącą wstępu do Konstytucji miało na celu jedynie wzmocnienie wymowy zarzutu naruszenia prawa do sądu. Jednak samo powtórzenie, czy wręcz przytoczenie normy konstytucyjnej, nie może być uznane za spełniające wymagania uzasadnienia skargi konstytucyjnej, co powoduje niedopuszczalność orzekania przez Trybunał Konstytucyjny i konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie.

6.1. Pismem z 16 września 2011 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zajął stanowisko wobec skargi Anny Nowikowskiej, wnosząc o uznanie, że art. 357 § 2 zdanie drugie k.p.c. w zakresie, w jakim zwalnia sąd z obowiązku sporządzenia uzasadnienia postanowienia wydanego na posiedzeniu niejawnym, oddalającego skargę na czynność komornika w postaci zajęcia wierzytelności, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich doprecyzował, że właściwie ujęty przedmiot kontroli w niniejszej sprawie powinien obejmować art. 357 § 2 zdanie drugie w związku z art. 13 § 2 k.p.c., gdyż jest skarżony w zakresie, w jakim

stosowany jest do postępowania egzekucyjnego. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości proceduralnej, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że realizacja prawa do prawidłowo ukształtowanej procedury sądowej jest możliwa przy użyciu różnych instrumentów. Ograniczenie jawności rozstrzygnięcia sprawy jest dopuszczalne pod warunkiem, że zostanie ono zrekompensowane przez czytelne uzasadnienie rozstrzygnięcia. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, niedopuszczalna jest sytuacja, w której ustawodawca wyłącza wszystkie zasadnicze elementy sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu sądowym.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka prawo do uzasadnienia orzeczenia jest ważnym elementem rzetelnego postępowania sądowego. Również w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego uzasadnienie orzeczenia pełni istotne funkcje. Poznanie motywów rozstrzygnięcia jest szczególnie istotne wówczas, gdy podlega ono zaskarżeniu. Jednak umożliwienie polemiki z sądem, który wydał orzeczenie, nie jest jedyną funkcją uzasadnienia. Uzasadnienie służy również samokontroli sądu, dokumentacji argumentacji za określonym rozstrzygnięciem, indywidualnej akceptacji orzeczenia, umocnieniu zaufania społecznego, demokratycznej kontroli nad wymiarem sprawiedliwości i wzmocnieniu bezpieczeństwa prawnego.

Zdaniem Rzecznika, prawo do sądu gwarantowane w art. 45 Konstytucji obejmuje także prawo do wykonania wyroku sądowego w postępowaniu egzekucyjnym, a to znaczy, że również na etapie postępowania egzekucyjnego strony powinny mieć zapewniony dostęp do sądu, a postępowanie sądowe powinno odpowiadać wymogom sprawiedliwości proceduralnej. W zdecydowanej większości postępowanie egzekucyjne prowadzone jest wyłącznie przez komornika. W takiej sytuacji skarga na czynności komornika pozostaje podstawowym środkiem nadzoru czynności egzekucyjnych przez sąd, a jednocześnie jedynym środkiem prawnym, który pozwala stronie na skierowanie sprawy do sądu. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, strony postępowania egzekucyjnego mają zapewnione prawo do sądu w szerokim zakresie, skoro skarga na czynności komornika jest środkiem prawnym umożliwiającym zaskarżenie do sądu każdej – z nielicznymi wyjątkami – czynności organu egzekucyjnego. Zastrzeżenia budzi jednak sposób rozpoznania skargi przez sąd. Stosowanie art. 357 § 2 k.p.c. w postępowaniu egzekucyjnym sprawia, że prawo do właściwie ukształtowanej procedury sądowej nie jest właściwie gwarantowane. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, uproszczenia proceduralne w postępowaniu egzekucyjnym pozwalają na osiąganie celów zamierzonych przez ustawodawcę, czyli do usprawnienia i przyspieszenia postępowania sądowego. Jeżeli sprawa jest badana przez sąd, to konieczność sporządzenia uzasadnienia orzeczenia nie wpływa znacząco na termin rozpoznania skargi. Nie można bowiem przyjąć, że sąd analizuje sprawę sprawniej i szybciej, jeśli nie sporządza uzasadnienia orzeczenia.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, powodem niezgodności z Konstytucją zaskarżonej normy jest kumulacja w postępowaniu egzekucyjnym kilku nieproporcjonalnych ograniczeń, które wyłączają „obowiązek informacyjny sądu”. W sytuacji gdy skarga na czynności komornika jest rozpoznawana przez sąd na posiedzeniu niejawnym i nie jest sporządzone uzasadnienie orzeczenia, to eliminowana jest samokontrola sądu, a także indywidualna akceptacja orzeczenia przez stronę. Nie istnieje wówczas żadna forma dialogu pomiędzy sądem a stroną postępowania. Takie postępowanie nie służy umocnieniu poczucia zaufania społecznego i demokratycznej kontroli nad wymiarem sprawiedliwości.

6.2. Pismem z 20 sierpnia 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zajął stanowisko wobec skargi Wiesławy Mirosław, wnosząc o orzeczenie, że art. 357 § 2 zdanie drugie w związku z art. 13 § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim zwalnia sąd z obowiązku sporządzenia uzasadnienia postanowienia wydanego na posiedzeniu niejawnym, oddalającego skargę na czynności komornika w postaci zawiadomienia o wszczęciu egzekucji oraz zajęcia rachunku bankowego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji. Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że do określenia przedmiotu zaskarżenia nie jest wymagane powołanie art. 766 k.p.c. Skarżąca nie kwestionuje bowiem rozpoznawania spraw egzekucyjnych na posiedzeniu niejawnym ani też formy rozstrzygnięcia sądu. Zarzutem skarżącej objęta jest norma, która zwalnia sąd z obowiązku sporządzenia uzasadnienia wydanego na posiedzeniu niejawnym, na którym rozpoznawano skargę na czynności komornika. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że szczegółowe uzasadnienie zarzutów zostało przedstawione w piśmie z 16 września 2011 r., a problem konstytucyjny przedstawiony w skardze Wiesławy Mirosław jest tożsamy z problemem konstytucyjnym zgłoszonym w skardze Anny Nowikowskiej.

II

Na rozprawę 22 października 2013 r. stawił się pełnomocnik skarżącej Anny Nowikowskiej oraz przedstawiciele Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie stawiła się pełnomocniczka Wiesławy Mirosław, prawidłowo powiadomiona o terminie rozprawy.

Pełnomocnik skarżącej Anny Nowikowskiej sprecyzował przedmiot zaskarżenia wskazując, że kwestionuje art. 357 § 2 zdanie drugie w związku z art. 13 § 2 k.p.c. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres oraz wzorce kontroli konstytucyjnej.

1.1. W skardze konstytucyjnej Anna Nowikowska (dalej: pierwsza skarżąca) podniosła zarzut niezgodności art. 357 § 2 zdanie drugie 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 przepis ten wyklucza sporządzenie uzasadnienia postanowienia wydanego na posiedzeniu niejawnym w przedmiocie oddalenia skargi na czynności komornika, na które nie przysługuje zażalenie, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

Kwestionowany przez skarżącą przepis ma następujące brzmienie:

Art. 357 § 2 k.p.c. „Postanowienia wydane na posiedzeniu niejawnym sąd doręcza z urzędu obu stronom, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Gdy stronie przysługuje środek zaskarżenia, postanowienie należy doręczyć z uzasadnieniem; doręczając postanowienie, należy pouczyć stronę występującą w sprawie bez adwokata, radcy prawnego, rzecznika patentowego lub radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa o dopuszczalności, terminie i sposobie wniesienia środka zaskarżenia”.

Z analizy zarzutów przedstawionych w skardze konstytucyjnej wynika, że skarżąca w istocie kwestionuje normę: „Gdy stronie nie przysługuje środek zaskarżenia, postanowienie doręcza się bez uzasadnienia”, którą interpretuje z zaskarżonego przepisu, stosując rozumowanie *a contrario*. Norma taka znajduje zastosowanie także w postępowaniu egzekucyjnym. Zdaniem skarżącej, art. 357 § 2 zdanie drugie k.p.c. jest niezgodny z powołanymi w skardze wzorcami kontroli, gdyż z tego przepisu nie wynika norma zobowiązująca sąd do sporządzenia uzasadnienia postanowienia, oddalającego skargę na czynność komornika. W stanie faktycznym przedstawionym w skardze konstytucyjnej dotyczyła zajęcia wierzytelności.

Wskazana powyżej norma, kwestionowana na podstawie art. 357 § 2 k.p.c., była już przedmiotem rozważań Trybunału. W postanowieniu z 22 maja 2007 r., sygn. SK 38/05 (OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 59), Trybunał stwierdził, że brak normy zobowiązującej sąd do uzasadnienia postanowienia w przedmiocie oddalenia skargi na czynności komornika nie mieści się w obszarze treści normatywnych art. 357 § 2 k.p.c. Wywiódł nadto, że „norma taka miałaby postać normy rozczłonkowanej (...) skonstruowanej nie tylko na gruncie przepisu art. 357 § 2 k.p.c., ale także z uwzględnieniem treści normatywnych innych przepisów”. Wskazane stanowisko Trybunał powtórzył również w postanowieniach z 2 czerwca 2009 r., sygn. Ts 288/07 (niepubl.) i z 14 lipca 2010 r., sygn. Ts 97/09 (OTK ZU nr 3/B/2011, poz. 216).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że również w niniejszej sprawie norma, związana ze stanem faktycznym skargi, nie może być wyinterpretowana wyłącznie z zaskarżonego art. 357 § 2 k.p.c. Norma ta mogłaby być skonstruowana z wykorzystaniem elementów wynikających z innych przepisów, które nie zostały wskazane w *petitum* skargi konstytucyjnej przez pierwszą skarżącą. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że Rzecznik Praw Obywatelskich, który zgłosił udział w postępowaniu w sprawie ze skargi konstytucyjnej Anny Nowikowskiej, wskazał, że właściwie ujęty przedmiot postępowania powinien przybrać postać zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 357 § 2 zdanie drugie w związku z art. 13 § 2 k.p.c., w zakresie, w jakim przepis ten zwalnia sąd z obowiązku sporządzenia uzasadnienia postanowienia wydanego na posiedzeniu niejawnym, oddalającego skargę na czynność komornika w postaci zajęcia wierzytelności. Rzecznik podniósł, że zaskarżona w takiej postaci norma jest precyzyjnie sformułowana, ponieważ wskazuje, że art. 357 § 2 zdanie drugie k.p.c. jest zaskarżony w zakresie, w jakim jest stosowany do postępowania egzekucyjnego na mocy art. 13 § 2 k.p.c.

Zgodnie z art. 13 § 2 k.p.c. przepisy o procesie stosuje się odpowiednio do innych rodzajów postępowań unormowanych w k.p.c., chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Przepisy regulujące postępowanie procesowe mają charakter uniwersalny, który polega na stosowaniu ich do innych postępowań przewidzianych w k.p.c., m.in. postępowania egzekucyjnego, o ile przepisy szczególne normujące te postępowania nie stanowią inaczej. Stosując odpowiednio przepisy o procesie do innych postępowań, należy mieć na uwadze ich odrębności związane z charakterem tych postępowań. W takim ujęciu niektóre przepisy o procesie będą miały zastosowanie wprost, bez żadnych zmian, inne zastosowanie z pewnymi zmianami dostosowanymi do celu i charakteru danego postępowania, a jeszcze inne w ogóle nie będą miały zastosowania (por. uchwała składu siedmiu sędziów SN z 31 marca 2004 r., sygn. akt III CZP 110/2003, OSNC nr 9/2004, poz. 133).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażany jest pogląd, że dopuszczalne jest doprecyzowanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich wzorców kontroli w sprawie, do której przyłącza się on na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy o TK, pod warunkiem że nie prowadzi to do rozszerzenia zakresu zaskarżenia (por. wyrok z 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154; 26 czerwca 2008 r., sygn. SK 20/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 86; postanowienie z 15 kwietnia 2009 r., sygn. SK 44/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 59). W niniejszej sprawie Rzecznik nie doprecyzował wzorców kontroli, lecz doprecyzował przedmiot kontroli.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, należy podzielić pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego, że zgodnie z utrwaloną w orzecznictwie konstytucyjnym zasadą *falsa demonstratio non nocet*, podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (por. wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51; 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23 oraz 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10). Zasada ta ulega pewnemu ograniczeniu w przypadku skargi konstytucyjnej. Z argumentacji skarżącej powinno bowiem wynikać, że zmierza ona w istocie do – zgodnego z zasadami rządzącymi postępowaniem inicjowanym skargą konstytucyjną – zakwestionowania normy, na podstawie której rozstrzygnięto ostatecznie o jej prawach lub wolnościach (por. wyrok z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010 poz. 1). Z analizy treści postanowienia Sądu Okręgowego w Olsztynie z 3 grudnia 2010 r. (sygn. akt IX Cz 496/10), z którym skarżąca wiąże naruszenie swoich konstytucyjnych praw lub wolności, wynika, że podstawą rozstrzygnięcia sądu był zarówno art. 357 § 2 k.p.c., jak i art. 13 § 2 k.p.c. Powołane przepisy były również podstawą rozstrzygnięcia sądu w postanowieniu z 10 maja 2010 r., w którym Sąd Rejonowy w Olecku (sygn. akt I CO 177/10) odmówił skarżącej sporządzenia uzasadnienia postanowienia w sprawie oddalenia skargi na czynności komornika. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny przyjął, że w niniejszej sprawie prawidłowo ujęty przedmiot kontroli konstytucyjności, odpowiadający normie kwestionowanej przez skarżącą, powinien obejmować art. 357 § 2 w związku z art. 13 § 2 k.p.c.

Dodatkowo należy wskazać, że Sąd Najwyższy, rozpoznając zagadnienie prawne dotyczące sporządzenia uzasadnienia postanowienia, którym sąd rozstrzyga skargę na czynności komornika, przyjął, w uchwale z 20 listopada 2008 r., sygn. akt III CZP 107/08 (OSNC nr 10/2009, poz. 139, s. 52), iż „sąd rejonowy uzasadnia postanowienie rozpoznające skargę na czynność komornika tylko wtedy, gdy podlega ono zaskarżeniu (art. 357 § 1 i 2 w związku z art. 13 § 2 k.p.c.)”. Zdaniem SN, skoro postępowanie egzekucyjne nie zostało w kodeksie postępowania cywilnego unormowane wyczerpująco, należy odwołać się do art. 13 § 2 k.p.c. i za jego pomocą sięgnąć do przepisów o procesie, normujących postępowanie przed sądem pierwszej instancji. Ponadto, w postanowieniu z 20 stycznia 2010 r., sygn. P 70/08 (OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 7), Trybunał Konstytucyjny uznał za prawidłowe wskazanie jako przedmiotu kontroli art. 357 § 2 w związku z art. 13 § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim przepis ten zwalnia sąd z obowiązku sporządzenia uzasadnienia postanowienia oddalającego skargę na czynność komornika, na które nie przysługuje zażalenie. Przywołana sprawa była zainicjowana pytaniem prawnym sądu, jednak kwestionowana przez sąd pytający norma dotyczyła, tak jak w rozpoznawanej obecnie sprawie, braku obowiązku sądu sporządzenia uzasadnienia postanowienia w przedmiocie oddalenia skargi na czynności komornika, na które nie przysługuje zażalenie.

1.2. W skardze konstytucyjnej Wiesława Mirosław (dalej: druga skarżąca) wniosła o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 357 § 2 zdanie drugie w związku z art. 766 w związku z art. 13 § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim obowiązek sporządzenia przez sąd uzasadnienia postanowienia wydanego na posiedzeniu niejawnym, a oddalającego skargę na czynności komornika sądowego, warunkowany jest tym, czy stronie przysługuje środek zaskarżenia. W stanie faktycznym sprawy skarga na czynności komornika dotyczyła wszczęcia egzekucji i zajęcia rachunku bankowego.

Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich o zbędności powołania przez skarżącą w *petitum* skargi konstytucyjnej art. 766 k.p.c., zgodnie z którym „(s)ąd rozpoznaje sprawy egzekucyjne na posiedzeniu niejawnym, chyba że zachodzi potrzeba wyznaczenia rozprawy albo wysłuchania na posiedzeniu stron lub innych osób. W sprawach tych sąd wydaje orzeczenia w formie postanowień”. Skarżąca nie kwestionuje bowiem zasady rozpoznania spraw egzekucyjnych na posiedzeniu niejawnym ani też formy, w jakiej sąd wydaje rozstrzygnięcia w sprawach egzekucyjnych.

1.3. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny przyjął, że przedmiotem zaskarżenia w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych Anny Nowikowskiej i Wiesławy Mirosław był art. 357 § 2 zdanie drugie w związku z art. 13 § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje obowiązku sporządzenia przez sąd uzasadnienia postanowienia rozstrzygającego skargę na czynności komornika, na które nie przysługuje zażalenie.

1.4. W odniesieniu do wzorców kontroli konstytucyjnej należy wskazać, że Anna Nowikowska zakwestionowała zaskarżoną regulację ze względu na niezgodność z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji. Z kolei Wiesława Mirosław jako wzorce kontroli konstytucyjnej wskazała art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz preambułą Konstytucji, w części dotyczącej obowiązku rzetelnego działania instytucji publicznych, i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z analizy połączonych skarg konstytucyjnych wynika, że skarżące jako główny zarzut podnoszą naruszenie prawa do sądu, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, które obejmuje m.in. prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności.

Ponadto skarżące w *petitum* skarg konstytucyjnych powołały jako przepis związkowy art. 2 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że art. 2 Konstytucji może być powoływany jako wzorzec w procedurze skargi konstytucyjnej tylko wyjątkowo, gdy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości, z jego naruszeniem można powiązać również naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych (zob. m.in. wyroki z: 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143; 26 marca 2002 r., sygn. SK 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 15, czy z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2). Z uzasadnienia skargi Anny Nowikowskiej wynika, że w odniesieniu do naruszenia art. 2 Konstytucji skarżąca zarzuca brak przejrzystości, jasności i rzetelności procedury sądowej (s. 7 skargi). A zatem argumenty skarżącej odnoszące się do naruszenia art. 2 Konstytucji są zbieżne z argumentami wskazanymi na poparcie zarzutów dotyczących naruszenia przez ustawodawcę zasady sprawiedliwości proceduralnej gwarantowanej w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Trybunału, nie występuje konieczność odwoływania się w skardze konstytucyjnej do zasady demokratycznego państwa prawnego, jeżeli istnieją bardziej szczegółowe przepisy konstytucyjne, statuujące prawo czy wolność jednostki. Z kolei druga skarżąca nie przedstawiła żadnego uzasadnienia dla poparcia zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji. W konsekwencji, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w odniesieniu do oceny zgodności art. 357 § 2 zdanie drugie w związku z art. 13 § 2 k.p.c. z art. 2 Konstytucji.

Wiesława Mirosław wskazała ponadto związkowo jako wzorzec kontroli preambułę do Konstytucji i wynikającą z niej zasadę rzetelności działania instytucji publicznych. Skarżąca nie wykazała, że powołany przez nią fragment preambuły zawiera normę będącą źródłem konstytucyjnych wolności i praw, mogącą stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Ponadto skarżąca nie przedstawiła uzasadnienia zarzutu naruszenia zasady rzetelności działania instytucji publicznych, wskazała jedynie, że „prawo do sądu ma cechować rzetelność, a przykład sprawy skarżącej ilustruje brak rzetelności” (s. 2 skargi). Z powyższych względów, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w odniesieniu do powoływanej jako wzorzec kontroli preambuły do Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Uzasadniając naruszenie prawa do rzetelnej procedury, obie skarżące wskazały, że przewidziane w kwestionowanych przepisach ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności jest nieproporcjonalne, a tym samym narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.5. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny przyjmą, że wzorcem kontroli w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych Anny Nowikowskiej i Wiesławy Mirosław jest art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Uzasadnianie orzeczeń sądowych w postępowaniu egzekucyjnym.

2.1. Art. 357 § 1 i 2 k.p.c. normuje ogólne zasady doręczania i uzasadniania postanowień wydawanych w sprawach cywilnych. Zgodnie z art. 357 § 1 k.p.c. postanowienia ogłoszone na posiedzeniu jawnym sąd uzasadnia tylko wtedy, gdy podlegają one zaskarżeniu, i tylko na żądanie strony zgłoszone w terminie tygodniowym od dnia ogłoszenia postanowienia. Postanowienia te doręcza się tylko tej stronie, która zażądała sporządzenia uzasadnienia i doręczenia postanowienia z uzasadnieniem. Kwestionowany przez skarżące art. 357 § 2 k.p.c. reguluje natomiast zasady doręczania i uzasadniania postanowień wydanych przez sąd na posiedzeniu niejawnym. W myśl powołanego przepisu, postanowienia wydane na posiedzeniu niejawnym sąd doręcza z urzędu obu stronom, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Takimi przepisami są np. art. 740 § 1 i 2 k.p.c. Gdy stronie przysługuje środek zaskarżenia, postanowienie należy doręczyć z uzasadnieniem. Jeżeli strona nie jest zastępowana przez adwokata, radcę prawnego, rzecznika patentowego lub radcę Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, sąd powinien doręczyć postanowienie wraz z pouczeniem o przysługujących środkach zaskarżenia.

Z powyżej przytoczonych przepisów wynika ogólna zasada, że sąd uzasadnia tylko te postanowienia, na które przysługuje środek zaskarżenia. Rodzaj posiedzenia (jawne lub niejawne) ma natomiast znaczenie dla procedury sporządzenia uzasadnienia postanowienia, tj. z urzędu lub na wniosek strony.

Elementy składowe uzasadnień postanowień określa art. 328 § 2 k.p.c. stosowany odpowiednio na mocy art. 361 k.p.c. Uzasadnienie powinno zawierać wskazanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, a mianowicie: ustalenie faktów, które sąd uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, i przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, oraz wyjaśnienie podstawy prawnej wyroku z przytoczeniem przepisów prawa. W doktrynie prawnej zwraca się uwagę, że w praktyce uzasadnienie postanowienia sporządzane jest w formie bardziej skrótowej niż uzasadnienie wyroku. W uzasadnieniu postanowienia nie zawsze występuje wyraźne rozróżnienie podstawy faktycznej i prawnej, skoro w wielu sytuacjach jedyną podstawą rozstrzygnięcia stanowi określony przepis prawny, którego wskazanie wystarczy za całe uzasadnienie (por. A. Miączyński, *Znaczenie i rola uzasadnienia orzeczenia sądowego w postępowaniu cywilnym*, „Państwo i Prawo” z. 11/1970, s. 752) Skrótowe i pobieżne traktowanie uzasadnienia postanowienia jest jednakże praktyką nieprawidłową (por. szerzej A. Góra-Błaszczykowska, *Postanowienia sądu pierwszej instancji w procesie cywilnym*, Warszawa 2002, s. 263 i n.).

Odmowa uzasadnienia orzeczenia lub jego doręczenia następuje w drodze postanowienia sądu, nie zaś zarządzenia przewodniczącego (por. postanowienie SN z 11 listopada 1974 r., sygn. akt I CZ 158/74, OSP nr 2/1976, poz. 33). Na odmowę uzasadnienia postanowienia oraz jego doręczenia przysługuje zażalenie (art. 394 § 1 pkt 7 k.p.c.).

2.2. Art. 766 k.p.c. przewiduje, że sąd rozpoznaje sprawy egzekucyjne na posiedzeniu niejawnym, chyba że zachodzi potrzeba wyznaczenia rozprawy albo wysłuchania na posiedzeniu stron lub innych osób. Wskazany przepis dotyczy spraw należących do właściwości sądu jako organu egzekucyjnego. Rozpoznanie spraw na rozprawach należy do rzadkości; zasadniczo sprawy egzekucyjne są rozpatrywane na posiedzeniu niejawnym, a niekiedy na posiedzeniu jawnym, niebędącym rozprawą. Wyznaczenie rozprawy następuje, gdy przepis szczególny tak stanowi (por. art. 768, art. 794 k.p.c.) albo jeżeli sąd uzna, że zachodzi potrzeba wyznaczenia rozprawy. Wysłuchanie stron lub innych osób odbywa się na posiedzeniu jawnym, niebędącym rozprawą (por. art. 760, art. 987 k.p.c.). W takiej sytuacji, wydając postanowienie, na które nie przysługuje zażalenie, sądy powinny podać ustne powody rozstrzygnięcia. W literaturze wskazuje się, że celem regulacji wynikającej z art. 357 § 2 k.p.c. było nie tyle pozbawienie niezaskarżalnych postanowień ustnego umotywowania, ile brak konieczności sporządzania do nich pisemnego uzasadnienia. Sformalizowanie tego obowiązku sądu znacząco wydłużyłoby postępowanie (por. S. Dąbrowski, A. Łazarska, *Uzasadnianie orzeczeń sądowych w procesie cywilnym*, „Przegląd Sądowy” nr 3/2012, s. 16).

W sprawach egzekucyjnych sąd wydaje orzeczenia w formie postanowień. Do postanowień sądu wydawanych w ramach postępowania egzekucyjnego, na mocy art. 13 § 2 k.p.c., mają odpowiednie zastosowanie art. 354-362 k.p.c., odnoszące się do postanowień sądu wydawanych w procesie, w tym art. 357 k.p.c. dotyczący uzasadniania i doręczania postanowień (por. cytowaną powyżej uchwałę SN z 28 listopada 2008 r., sygn. akt III CZP 107/08).

2.3. Czynności organów egzekucyjnych – sądu i komornika – podlegają zaskarżeniu różnymi środkami zaskarżenia. Wśród nich można wymienić środki zwyczajne (zażalenie), środki szczególne (skargę na czynności komornika, zarzuty przeciwko planowi podziału sumy uzyskanej z egzekucji, skargę na plan podziału sumy uzyskanej z egzekucji przez zarząd przymusowy) i środki nadzwyczajne (skargę o wznowienie postępowania). Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy istotne znaczenie miały dwa z powyżej wskazanych środków zaskarżenia, a mianowicie: zażalenie oraz skarga na czynności komornika.

2.4. W myśl art. 767⁴ § 1 k.p.c. zażalenie na postanowienie sądu w postępowaniu egzekucyjnym przysługuje w wypadkach wskazanych w ustawie. W literaturze wyróżnia się cztery grupy przepisów, na podstawie których przysługuje zażalenie w postępowaniu egzekucyjnym (por. P. Płóciniczak, *Dopuszczalność wniesienia zażalenia w postępowaniu egzekucyjnym*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” nr 5/2011, s. 55-63, por. H. Pietrkowski, uwagi do art. 767⁴, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom IV. Postępowanie egzekucyjne*, Warszawa 2012).

Po pierwsze, są to przepisy części trzeciej kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu egzekucyjnym. W tym zakresie można wymienić np. zażalenie na postanowienie o odrzuceniu skargi na czynności komornika (art. 767³ k.p.c.).

Po drugie, jest to art. 394 § 1 k.p.c. *in principio*, stosowany odpowiednio przez art. 13 § 2, zgodnie z którym zażalenie przysługuje na postanowienia sądu kończące postępowanie w sprawie. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że o kwalifikacji postanowienia wydanego w postępowaniu egzekucyjnym jako kończącego postępowanie w sprawie decyduje to, czy kończy ono lub zmierza do zakończenia postępowania egzekucyjnego

(por. uchwałę SN z 28 listopada 1969 r., sygn. akt III CZP 83/69, OSNCP nr 6/1970, poz. 105, postanowienie SN z 15 kwietnia 1986 r., sygn. akt III CRN 40/86, OSNCP nr 7/1987, poz. 102 oraz uchwałę SN z 15 września 1995 r., sygn. akt III CZP 110/95, OSNC nr 12/1995, poz. 177). W sprawie egzekucyjnej orzeczeniem kończącym postępowanie jest nie tylko orzeczenie kończące postępowanie jako całość, ale także postanowienie sądu definitywnie zamykające samodzielną, zasadniczą część postępowania egzekucyjnego (por. postanowienie SN z dnia 19 stycznia 2007 r., sygn. akt III CZP 135/2006, Biuletyn Sądu Najwyższego, nr 1/2007). Postanowieniem kończącym postępowanie zasadniczo jest tylko takie postanowienie, po wydaniu którego przepisy kodeksu postępowania cywilnego nie przewidują dalszego etapu postępowania regulującego stosunki pomiędzy wierzycielem i dłużnikiem (por. postanowienie SN z 21 grudnia 2007 r., sygn. akt II CNP 206/2007, LexPolonica nr 3959437).

Po trzecie, jest to art. 394 § 1 w jego części enumeratywnej, jeżeli przewidziane w nim przypadki są aktualne w postępowaniu egzekucyjnym (por. uchwała SN z 26 stycznia 1999 r., sygn. akt III CZP 58/98, OSNC nr 6/1999, poz. 107). W tym kontekście można wymienić art. 394 § 1 pkt 7 k.p.c., zgodnie z którym zażalenie przysługuje na odmowę uzasadnienia orzeczenia oraz jego doręczenia. Wskazany przepis stanowił podstawę zażaleń wniesionych przez Annę Nowikowską (sygn. akt IX Cz 496/10) i Wiesławę Mirosław (sygn. akt II Cz 1361/11), na odmowę sporządzenia uzasadnienia postanowienia oddalającego skargę na czynności komornika.

Po czwarte, jest to art. 1151¹ § 3 k.p.c., który przewiduje zażalenie na postanowienie sądu okręgowego w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności orzeczeniu sądu państwa obcego.

2.5. Czynności komornika jako organu egzekucyjnego podlegają zaskarżeniu skargą przewidzianą w art. 767 § 1 k.p.c. Skarga na czynności komornika w obecnym kształcie została wprowadzona ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 172, poz. 1804), która weszła w życie 5 lutego 2005 r. Celem wprowadzonych zmian było „uproszczenie i usprawnienie postępowania, zwłaszcza w zakresie postępowania zabezpieczającego i egzekucyjnego” (uzasadnienie rządowego projektu ustawy, druk sejmowy nr 965/IV kadencja, s. 29).

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, skarga na czynności komornika jest szczególnym środkiem zaskarżenia o charakterze niedewolutywnym (por. uchwały SN z 6 września 1994 r. sygn. akt III CZP 101/94, OSNC nr 2/1995, poz. 24, uchwała SN z 9 czerwca 1999 r., sygn. akt III CZP 16/99, OSNC nr 12/1999, poz. 202, uchwała SN z 20 listopada 2008 r., sygn. akt III CZP 107/2008, OSNC nr 10/2009, poz. 139). Sąd rejonowy, rozpoznający skargę na czynności komornika, działa jako sąd pierwszej instancji (por. postanowienie SN z 21 maja 2010 r., sygn. akt III CZP 28/2010, OSNC nr 1/2011, poz. 10).

Skarga ma bardzo szeroki zakres zastosowania, gdyż przysługuje zasadniczo na wszelkie czynności bądź zaniechania dokonania czynności komornika, działającego jako organ egzekucyjny (art. 767 § 1 k.p.c.). Skargą dotyczącą działania komornika zaskarżone mogą być zarówno czynności o charakterze orzeczniczym (np. wydanie postanowienia o zawieszeniu postępowania egzekucyjnego), jak i wykonawczym (np. zajęcie ruchomości i odebranie zajętej rzeczy). W odniesieniu zaś do skargi na zaniechanie dokonania czynności zaskarżone mogą być zachowania komornika polegające na niedokonaniu czynności egzekucyjnej, której dokonanie przewiduje przepis ustawy (np. zaniechanie zawiadomienia dłużnika o wszczęciu egzekucji, zaniechanie wydania z urzędu postanowienia o umorzeniu egzekucji). Tylko nieliczne czynności komornika nie podlegają zaskarżeniu za pomocą skargi z art. 767 k.p.c. Należą do nich czynności egzekucyjne wymienione w ustawie, które podlegają zaskarżeniu innym szczególnym środkiem zaskarżenia albo mogą być wzruszone w inny sposób (por. A. Marciniak, *Postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 2008, s. 147-148). Działania lub zaniechania komornika mogą być przedmiotem skargi tylko wtedy, gdy naruszają lub zagrażają prawu stron, uczestników postępowania lub osób trzecich (art. 767 § 2 k.p.c.).

Skargę wnosi się do sądu w terminie tygodniowym od dnia czynności, gdy strona lub osoba, której prawo zostało przez czynność komornika naruszone bądź zagrożone, była przy czynności obecna lub była o jej terminie zawiadomiona albo od dnia dowiedzenia się przez skarżącego o dokonanej czynności. Skargę na zaniechanie przez komornika czynności wnosi się w terminie tygodniowym od dnia, w którym czynność powinna być dokonana. Wniesienie skargi nie wstrzymuje postępowania egzekucyjnego ani wykonania zaskarżonej czynności, chyba że sąd zawiesi postępowanie lub wstrzyma dokonanie czynności (art. 767² § 2 k.p.c.).

Zgodnie z art. 767² § 1 k.p.c. sąd rozpoznaje skargę w terminie tygodniowym od dnia jej wpływu do sądu, a gdy skarga zawiera braki formalne, które podlegają uzupełnieniu, w terminie tygodniowym od jej uzupełnienia. Termin tygodniowy do rozpoznania skargi jest terminem instrukcyjnym. Adresatem normy ustanawiającej termin instrukcyjny jest sąd lub inny organ procesowy (np. komornik), a jego dochowanie nie jest warunkiem skuteczności czynności sądu. Sąd jednak powinien dążyć zawsze do dotrzymania terminów instrukcyjnych, skoro ich celem jest usprawnienie postępowania.

Postanowienie rozstrzygające merytorycznie skargę na czynności komornika może ją uwzględnić albo oddalić. W pierwszym przypadku, gdy skarga dotyczy czynności dokonanej, sąd uchyli bądź zmieni zaskarżoną czynność, gdy zaś dotyczy zaniechania, nakaze komornikowi dokonanie określonej czynności; sąd może też wydać orzeczenie, którego komornik nie wydał, mimo wystąpienia przesłanek ustawowych. Błędne oddalenie przez sąd skargi na czynność komornika, która spowodowała szkodę, nie wyłącza odpowiedzialności odszkodowawczej komornika na podstawie art. 23 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376, ze zm.; wyrok SN z 16 marca 2007 r., sygn. akt III CSK 381/06, OSNC nr 2/2008, poz. 28).

2.6. W cytowanej powyżej uchwale z 20 listopada 2008 r., sygn. akt III CZP 107/08, Sąd Najwyższy stwierdził, że sąd rejonowy uzasadnia postanowienie rozpoznające skargę na czynność komornika tylko wtedy, gdy podlega ono zaskarżeniu (art. 357 § 1 i 2 w związku z art. 13 § 2 k.p.c.). SN wskazał, że z art. 357 k.p.c., stosowanego odpowiednio, wynika, że postanowienia sądu pierwszej instancji, a zatem także postanowienia sądu, który rozpoznał skargę na czynność komornika – niezależnie od tego, czy uczynił to na posiedzeniu jawnym, czy niejawnym – są uzasadniane tylko wtedy, gdy przysługuje od nich zażalenie. Zgodnie z utrwalonym w judykaturze SN i aprobowanym w piśmiennictwie poglądem na postanowienie sądu wydane w wyniku wniesienia skargi na czynności komornika przysługuje zażalenie wówczas, gdy postanowienie to kończy postępowanie egzekucyjne lub samodzielłą część tego postępowania, albo też zmierza do zakończenia egzekucji (por. uchwała SN z 28 listopada 1969 r., sygn. akt III CZP 83/69, OSNCP nr 6/1970, poz. 105, postanowienie SN z 15 kwietnia 1986 r., sygn. akt III CRN 40/86, OSNCP nr 7/1987, poz. 102, uchwała SN z 26 stycznia 1999 r., sygn. akt III CZP 58/98, OSNC nr 6/1999, poz. 107). Przykładem tego rodzaju postanowienia może być postanowienie oddalające skargę na czynność komornika polegającą na umorzeniu postępowania egzekucyjnego (z wyjątkiem stwierdzenia umorzenia na podstawie art. 823 k.p.c., por. uchwała SN z 30 marca 1998 r., sygn. akt III CZP 1/98, OSNC nr 10/1998, poz. 153).

Sąd Najwyższy wielokrotnie wypowiadał się na temat kwalifikacji postanowień oddalających skargę na czynności komornika, w kontekście orzeczeń kończących postępowanie w sprawie, a tym samym ich zaskarżalności w drodze zażalenia. W uchwale z 6 listopada 2008 r., sygn. akt III CZP 106/2008 (OSNC nr 10/2009, poz. 134) stwierdził, że na postanowienie sądu rejonowego oddalające skargę na czynność komornika polegającą na zajęciu świadczeń emerytalno-rentowych nie przysługuje zażalenie. Zażalenie nie przysługuje również na postanowienie oddalające skargę na czynność komornika, polegającą na oddaleniu wniosku o sporządzenie dodatkowego opisu i oszacowania (por. uchwała SN z 22 maja 2013 r., sygn. akt III CZP 19/2013, „Biuletyn Sądu Najwyższego” nr 5/2013). Zgodnie z uchwałą SN z 15 września 1995 r., sygn. akt III CZP 110/95 (OSNC nr 12/1995, poz. 177) zażalenie nie przysługuje na postanowienie sądu rejonowego oddalające skargę na czynność komornika, polegającą na zajęciu ruchomości. Sąd Najwyższy orzekł również, że postanowienie oddalające skargę na czynność komornika polegającą na zajęciu wierzytelności dłużnika nie jest postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie, ponieważ przepisy k.p.c. przewidują w takim wypadku dalszy etap postępowania egzekucyjnego (por. postanowienie SN z 21 grudnia 2007 r., sygn. akt II CNP 206/2007, LexPolonica nr 3959437).

Należy podkreślić, że ani skarżące, ani podzielający ich argumentację co do niekonstytucyjności art. 357 § 2 zdanie drugie w związku z art. 13 § 2 k.p.c. Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionują rozwiązania, zgodnie z którym postanowienie rozstrzygające skargę na czynności komornika, które nie kończy postępowania w sprawie, nie podlega zaskarżeniu.

3. Rola i funkcje uzasadnienia orzeczenia sądowego w kontekście konstytucyjnego prawa do sądu.

3.1. Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, na treść prawa do sądu proklamowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji składają się: prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem, czyli organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. wyroki z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99 oraz z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Ponadto Trybunał uznał za element prawa do sądu także prawo do wykonania prawomocnego orzeczenia sądowego w postępowaniu egzekucyjnym (por. wyrok z 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 96).

W niniejszej sprawie znaczenie miał jeden ze wskazanych elementów prawa do sądu, jakim jest prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności. Rozwijając to ogólne ujęcie, Trybunał wyróżnił najważniejsze elementy tej zasady: prawo strony do wysłuchania, prawo do informowania (ujawniania w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności

i arbitralności), prawo do przewidywalności rozstrzygnięcia oraz umożliwienie wszechstronnego zbadania okoliczności sprawy przez sąd (zob. wyroki z: 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66; 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37; 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53; 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61).

3.2. Podstawowe znaczenie dla określenia przysługującego jednostce prawa do sądu w kontekście art. 45 ust. 1 Konstytucji ma pojęcie „sprawy”. Wskazany termin, w kontekście postępowania zainicjowanego skargą na czynności komornika w ramach postępowania egzekucyjnego, wywołał wątpliwości wśród uczestników niniejszego postępowania.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że treść normatywna terminu „sprawa”, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, obejmuje rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu, na podstawie norm prawnych. Istotą rozpatrzenia sprawy jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której wynikają określone skutki prawne, tzn. uprawnienia lub obowiązki (por. wyrok z 13 marca 2012 r., sygn. P 39/10, OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 3 oraz cytowane tam orzecznictwo).

Sąd Najwyższy wypowiadał się w orzeczeniach przywoływanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich na temat skargi na czynności komornika, nie w kontekście „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, lecz w kontekście „sprawy egzekucyjnej”, w której może przysługiwać skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹ k.p.c.). Na marginesie należy zauważyć, że wskazane poglądy Sądu Najwyższego są już nieaktualne, w świetle obowiązującego od 25 września 2010 r. art. 767⁴ § 3 k.p.c., zgodnie z którym skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie przysługuje w sprawach egzekucyjnych. Z analizy rozstrzygnięć Sądu Najwyższego przedstawionych w pkt 2.6. tej części niniejszego uzasadnienia, wynika, że w przypadku postępowania egzekucyjnego „sprawę” stanowi postępowanie egzekucyjne jako całość, względnie jego samodzielna część.

W wyroku z 12 kwietnia 2012 r., sygn. SK 21/11, dotyczącym wniosku o wyłączenie komornika, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że sprawą egzekucyjną jest sprawa wynikająca ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, a także sprawa, która nie wynika z zakresu wspomnianych stosunków, ale na podstawie przepisów szczególnych podlega załatwieniu według przepisów k.p.c. Załatwienie sprawy egzekucyjnej polega na przymusowej (tj. za pomocą środków przymusu określonych w przepisach części trzeciej k.p.c.) realizacji praw i obowiązków stron postępowania egzekucyjnego ściśle określonych w tytułach egzekucyjnych, jeżeli ich wykonanie zostało powierzone sądom lub komornikom sądowym. Jest to również pogląd powszechnie przyjmowany w doktrynie na tle interpretacji art. 758 k.p.c., który posługuje się terminem „sprawa egzekucyjna” (por. H. Pietrkowski, uwagi do art. 758, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego...*, *op.cit.*)

W cytowanym powyżej postanowieniu z 20 stycznia 2010 r., sygn. P 70/08, dotyczącym art. 357 § 2 zdanie drugie w związku z art. 13 § 2 k.p.c., Trybunał Konstytucyjny przyjął, że „skarga (...) na czynności komornika ma charakter sprawy wypadkowej (incydentalnej), podlegającej rozpoznaniu przez sąd rejonowy w toku postępowania egzekucyjnego”. Powyższy pogląd Trybunał Konstytucyjny przyjął również w niniejszej sprawie. Należało zatem podzielić stanowisko Sejmu i Prokuratora Generalnego, że skarga na czynność komornika jest kwestią wypadkową (incydentalną) w ramach sprawy egzekucyjnej.

Wskazana konstatacja nie oznacza jednak wyłączenia dopuszczalności oceny uregulowań proceduralnych w przypadku skargi na czynności komornika w świetle prawa jednostki do sprawiedliwej (rzetelnej) procedury. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że konieczność ustanowienia określonych środków proceduralnych w niektórych kwestiach wypadkowych, niemających charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, może wynikać z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej. Trybunał dokonywał oceny kwestii wypadkowych (incydentalnych) z punktu widzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, m.in. w sprawach dotyczących wniosku o wyłączenie sędziego (zob. wyrok z 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 46), wniosku o wyłączenie prokuratora prowadzącego postępowanie przygotowawcze (zob. wyrok z 18 lipca 2011 r., sygn. SK 10/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 58), ukarania karą porządkową (zob. wyrok z 3 lipca 2002 r., sygn. SK 31/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 49), rozstrzygnięcia w sprawie zamiany kary grzywny na karę pozbawienia wolności (zob. wyrok z 5 lipca 2005 r., sygn. SK 26/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 78), zwolnienia od kosztów sądowych (zob. wyrok z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29), czy wniosku o wyłączenie komornika (zob. wyrok z 12 kwietnia 2012 r., sygn. SK 21/11).

3.3. Uzasadnienie orzeczenia sądowego łączy się z prawem jednostki do bycia poinformowaną, tj. do ujawniania przez sąd w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie kilkakrotnie wypowiadał się na temat roli i funkcji uzasadnienia orzeczenia sądowego jako elementu prawa jednostki do rzetelnej procedury.

W postanowieniu z 11 kwietnia 2005 r., sygn. SK 48/04 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 45) oraz wyrokach z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05 (OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2) i z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79) Trybunał wyraził pogląd, że uzasadnianie orzeczeń sądowych jest decydującym komponentem prawa do rzetelnego sądu jako konstytucyjnie chronionego prawa jednostki. Uzasadnienie sądowe pełni różne funkcje: wymusza samokontrolę sądu, który musi wykazać, że orzeczenie jest materialnie i formalnie prawidłowe oraz odpowiada wymogom sprawiedliwości; dokumentuje argumenty za przyjętym rozstrzygnięciem; jest podstawą kontroli zewnętrznej przez organy wyższych instancji; służy indywidualnej akceptacji orzeczenia; umacnia poczucie zaufania społecznego i demokratycznej kontroli nad wymiarem sprawiedliwości; wzmacnia bezpieczeństwo prawne.

W powołanym powyżej postanowieniu o sygn. SK 48/04 dotyczącym uzasadnienia oddalenia kasacji w sprawie karnej z powodu jej bezzasadności Trybunał wskazał, że wszystkie funkcje uzasadnienia są zakotwiczone w konstytucyjnych zasadach i wartościach, takich jak zasada państwa prawa, godność ludzka czy skuteczne prawo do sądu. Jednak nie w każdym wypadku każda z tych funkcji dochodzi do głosu równie silnie. Zależy to od szczebla, na którym toczy się postępowanie, przedmiotu orzeczenia, formy uzasadnienia (ustne, pisemne). Przy dokonywaniu oceny każdego ograniczenia obowiązku uzasadniania orzeczeń konieczna jest zatem dokładna analiza wszystkich czynników, uwarunkowań i kryteriów. Należy zauważyć, że zwłaszcza w przypadku orzeczeń kończących sprawę, z natury niezaskarżalnych, zostaje wyłączona funkcja uznawana za podstawową, tj. umożliwienia zewnętrznej kontroli orzeczenia. Dlatego też w wielu systemach prawnych, w państwach niewątpliwie zaliczanych do demokratycznych państw prawa, przewidziane są ograniczenia uzasadniania takich właśnie orzeczeń.

3.4. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) wskazuje się, że prawo do uzasadnienia orzeczenia, zarówno w sprawach karnych jak i cywilnych, jest elementem prawa do sprawiedliwego postępowania gwarantowanego w art. 6 konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.). Zakres tego wymagania zależy jednak od charakteru orzeczenia i może być oceniony jedynie w okolicznościach danej sprawy (por. wyrok z 9 grudnia 1994 r. w sprawie 18390/91 Ruiz Torija przeciwko Hiszpanii, pkt 29, wyrok z 27 września 2001 r. w sprawie 49684/99 Hirvisaari przeciwko Finlandii, pkt 30).

Uzasadnienie orzeczenia jest niezbędne nie tylko do zapewnienia wymiarowi sprawiedliwości transparentności i poddania go społecznej kontroli, ale także w celu umożliwienia stronom zapoznania się z jego motywami w kontekście ewentualnego środka odwoławczego. Konieczność uzasadnienia orzeczenia leży również w interesie skarżącego, który może sprawdzić, czy i w jaki sposób jego argumenty zostały wzięte pod rozwagę i ocenione przez sąd, oraz w interesie społeczeństwa, które zapozna się z motywami orzeczenia wydanego w jego imieniu (por. wyrok z 1 lipca 2003 r. w sprawie 37801/97 Suominen przeciwko Finlandii, pkt 36-37, wyrok z 22 lutego 2007 r. w sprawie 1509/02 Tatishvili przeciwko Rosji, pkt 58).

Obowiązek uzasadnienia orzeczenia ciąży na sądach pierwszej i drugiej instancji, jednakże w wypadku tych ostatnich wystarczające może okazać się przejęcie argumentacji sądu niższej instancji (por. wyrok z 19 grudnia 1997 r. w sprawie Helle przeciwko Finlandii, pkt 60, wyrok z 21 stycznia 1999 r. w sprawie 30544/96 Garcia Ruiz przeciwko Hiszpanii, pkt 26). Obowiązek uzasadniania orzeczeń ciąży także na sądach najwyższych, gdy dokonują merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy (por. wyrok z 10 sierpnia 2006 r. w sprawie 40476/98 Yanakiev przeciwko Bułgarii, pkt 72 wyrok z 15 marca 2007 r. w sprawie 19215/04 Gheorghe przeciwko Rumunii, pkt 50).

Uzasadnienie powinno odpowiadać określonej standardowi, co podlega kontroli ETPCz w ramach oceny rzetelności postępowania. Trybunał nie jest jednak władny kontrolować uzasadnień sądowych merytorycznie, albowiem stosowanie prawa krajowego pozostawia się sądom krajowym (zob. wyrok z 9 grudnia 1994 r. w sprawie 18064/91 Hiro Balani przeciwko Hiszpanii, pkt 27). Ustalił jednak, że zakres uzasadnienia może być różny w zależności od charakteru sprawy, rodzaju podnoszonych w sprawie argumentów, a także pewnych zwyczajów ukształtowanych przez wymiar sprawiedliwości danego państwa – strony Konwencji (zob. cytowany powyżej wyrok w sprawie Ruiz Torija przeciwko Hiszpanii, pkt 30).

3.5. Również w literaturze zwraca się uwagę na procesowe i pozaprocessowe funkcje uzasadnienia rozstrzygnięć sądowych. Celem uzasadnienia jest zagwarantowanie braku arbitralności, wyeliminowanie wpływu czysto osobistych preferencji sędziego, zapewnienie poszanowania prawa do obrony (czy szerzej: obrony racji

strony), stworzenie szansy skontrolowania rozumowania sędziego, zmuszenie go do refleksji nad samym rozstrzygnięciem (które może wszak być podjęte intuicyjnie), udzielenie wskazówek co do środków prawnych (zob. E. Łętowska, *Pozaprocesowe znaczenie uzasadnienia sądowego*, „Państwo i Prawo” z. 5/1997, s. 5). Konieczność uzasadnienia orzeczenia oddziałuje pozytywnie na samą czynność orzekania. Wymaga od sędziego sumiennego zastanowienia się nad swoim rozstrzygnięciem, zmusza go do samokontroli, do wnikliwej analizy zebranego materiału i całokształtu danej sprawy oraz do głębszego przemyślenia ostatecznej decyzji, zarówno w aspekcie jej słuszności, jak i siły przekonywującej motywów. Uzasadnienie, stwarzając gwarancję, że sąd będzie się starannie zastanawiał nad samym rozstrzygnięciem, wywiera bezpośredni wpływ na jakość orzecznictwa wyrażającą się w stopniu zasadności oraz legalności wydawanych przez sąd orzeczeń i tym samym przyczynia się do podniesienia poziomu orzecznictwa (zob. A. Miączyński, *Znaczenie i rola uzasadnienia orzeczenia sądowego...*, s. 752-753).

3.6. Rozważając powyżej przedstawione funkcje uzasadnienia orzeczeń, należy zauważyć, że nie w każdym przypadku wszystkie funkcje uzasadnienia dochodzą do głosu równie silnie. Zależy to bowiem od szczebla postępowania, przedmiotu orzeczenia i formy uzasadnienia: ustne lub pisemne.

Prokurator Generalny i Marszałek Sejmu trafnie wskazali, że w przypadku orzeczeń, które, tak jak w niniejszej sprawie, nie podlegają zaskarżeniu, odpada podstawowa funkcja uzasadnienia, jaką jest zewnętrzna kontrola orzeczenia przez organy wyższych instancji. Podobnie, w przypadku orzeczeń niezaskarżalnych, odpada funkcja uzasadnienia decyzji procesowej polegająca na ułatwieniu stronie podjęcia racjonalnej decyzji w przedmiocie zaskarżenia.

Należy również podzielić stanowisko wszystkich uczestników postępowania, że w przypadku orzeczeń sądów rejonowych w niewielkim stopniu dochodzi do głosu funkcja wyjaśniająco – interpretacyjna uzasadnienia. To bowiem uzasadnienia orzeczeń najwyższych organów sądowych wywierają wpływ na rozwój rzeczywistych standardów prawnych i formowanie praktyki, które na podstawie obowiązujących przepisów kształtują treść prawa. W szczególności uzasadnienia orzeczeń Sądu Najwyższego są analizowane przez sądy, pełnomocników stron, naukę prawa oraz opinię publiczną; jest to tzw. kontrola zewnętrzna *sensu largo* (por. powoływane powyżej wyroki Trybunału z: 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05 i z 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06).

Powyższe względy prowadzą do wniosku, że w przypadku rozpatrywania przez sąd rejonowy sprawy zainicjowanej skargą na czynności komornika i wydania postanowienia, które nie podlega zaskarżeniu zażaleniem, główną rolę mogłaby odgrywać funkcja legitymizacyjna uzasadnienia postanowienia, która dokonuje się w skali indywidualnej (strony postępowania). Przedstawienie motywów rozstrzygnięcia pozwala stronie łatwiej je zaakceptować (tzw. indywidualna akceptacja orzeczenia), a w konsekwencji buduje zaufanie społeczne do władzy sądowniczej.

4. Ocena zgodności art. 357 § 2 zdanie drugie w związku z art. 13 § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.1. Istota zarzutu sformułowanego przez skarżące w odniesieniu do art. 357 § 2 zdanie drugie w związku z art. 13 § 2 k.p.c. sprowadza się do tego, że kwestionowane przepisy nie przewidują obowiązku sporządzenia przez sąd uzasadnienia postanowienia rozstrzygającego skargę na czynności komornika, które nie podlega zaskarżeniu. W ocenie skarżących, rozwiązanie przewidziane w kwestionowanych przepisach uniemożliwia stronie zapoznanie się z motywami, jakimi kierował się sąd, wydając orzeczenie, a tym samym narusza prawo do sądu gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4.2. Odnosząc się do gwarancji proceduralnych wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji, Trybunał wyraził pogląd, że sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. Wymóg sprawiedliwego postępowania zakłada bowiem dostosowanie jego zasad do specyfiki rozpoznawanych spraw (por. wyroki TK z: 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31; 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41, s. 554, wyrok z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97). Prawo do sądu nie ma bezwzględного i absolutnego charakteru, stwarzającego uprawnionemu możliwość nieograniczonej ochrony swych praw na drodze sądowej w ramach każdej procedury i każdego typu postępowania (wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109). Gwarancje konstytucyjne związane z prawem do sądu nie mogą być traktowane jako nakaz urzeczywistnienia w każdym trybie i w każdym rodzaju procedury tego samego zestawu instrumentów procesowych, jednolicie określających pozycję stron postępowania i zakres przysługujących im środków procesowych.

Przy odmiennym założeniu można by bowiem zakwestionować wszystkie odrębności proceduralne, występujące w ramach postępowania cywilnego, które służą zapewnieniu szybszej i bardziej efektywnej ochrony praw i interesów podmiotów dochodzących swych praw przed sądem. Nieuzasadnione byłoby przyjmowanie, z powołaniem się na regulacje konstytucyjne, konieczności tworzenia rozwiązań, które odtwarzałyby – w odniesieniu do każdej kategorii sprawy, bez względu na jej specyfikę i inne racje, związane najczęściej ściśle z postulatem efektywności stosowanych procedur – ten sam idealny, abstrakcyjny model postępowania (por. wyroki z: 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72; 23 października 2006 r., sygn. SK 42/04, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 125; 14 października 2008 r., sygn. SK 6/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 137). W konsekwencji należy stwierdzić, że nie każda odmienność lub specyfika postępowania sądowego musi być *a priori* traktowana jako ograniczenie prawa do sądu i związanych z tym gwarancji procesowych stron. Z Konstytucji nie wynika bowiem założenie, że każde postępowanie sądowe musi operować tym samym instrumentarium procesowym.

Swoboda ustawodawcy kształtowania odpowiednich procedur nie oznacza jednak dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, ograniczających nadmiernie i bez istotnych racji prawa procesowe strony, których realizacja stanowi warunek prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu dochodziłoby wówczas, gdyby ograniczenie uprawnień procesowych stron było nieproporcjonalne do realizacji takich celów jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie uniemożliwiałoby właściwe zrównoważenie pozycji procesowej stron.

Jeżeli zatem ograniczenie uprawnień procesowych strony jest zbędne lub nadmierne z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów, takich jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie uniemożliwia właściwe zrównoważenie pozycji procesowej stron, czy wreszcie prowadzi do arbitralnego rozstrzygnięcia „sprawy” – to w tego rodzaju przypadkach dochodziłoby do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu.

W tej więc płaszczyźnie należało rozważyć konstytucyjność regulacji wyłączającej obowiązek sporządzenia przez sąd pisemnego uzasadnienia postanowienia rozstrzygającego skargę na czynności komornika, na które to postanowienie nie przysługuje środek zaskarżenia.

4.3. Obie skarżące i Rzecznik Praw Obywatelskich, kwestionując konstytucyjność art. 357 § 2 zdanie drugie w związku z art. 13 § 2 k.p.c., zwracają uwagę na kumulację czynników prowadzących do naruszenia prawa strony do informacji. Wiąże się to faktem, że sprawy egzekucyjne rozstrzygane są zasadniczo na posiedzeniu niejawnym, a sąd rozpoznający sprawę zainicjowaną skargą na czynności komornika nie ma obowiązku sporządzenia pisemnego uzasadnienia postanowienia, jeżeli nie kończy ono postępowania w sprawie.

Dla poparcia swoich twierdzeń pierwsza skarżąca przywołała cytowany powyżej wyrok z 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, w którym Trybunał Konstytucyjny rozważał brak obowiązku uzasadnienia postanowienia o odrzuceniu skargi kasacyjnej z powodu jej bezzasadności. Sytuacja, którą badał Trybunał w tamtej sprawie, nie jest tożsama z sytuacją w sprawie obecnej z kilku względów. Powodem stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności poddanego kontroli przepisu była kumulacja w instytucji przedsądu kilku nieproporcjonalnych ograniczeń wyłączających obowiązek informacyjny Sądu Najwyższego. Rozstrzygający w powołanej sprawie był nie tyle brak obowiązku podania motywów rozstrzygnięcia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania i orzekanie w tej sprawie na posiedzeniu niejawnym, ile przede wszystkim posłużenie się przez ustawodawcę wyrażeniem niedookreślonym „oczywistej bezzasadności”. Poza tym sprawa dotyczyła uzasadnienia rozstrzygnięcia zapadłego w sprawie głównej, wydanego przez najwyższy organ sądowy, którego orzecznictwo wywiera znaczący wpływ na kształtowanie się praktyki i standardów prawnych. W niniejszej sprawie badane są przepisy dotyczące postanowienia sądu rejonowego, które ma charakter wpadkowy.

Nie można również podzielić poglądu przedstawionego przez skarżące, że brak pisemnego uzasadnienia orzeczenia powoduje arbitralność rozstrzygnięcia sądu. Sporządzenie pisemnego uzasadnienia orzeczenia następuje bowiem po wydaniu rozstrzygnięcia w sprawie, które polega na weryfikacji argumentów przedstawionych przez strony. Do podobnych wniosków doszedł Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 20 stycznia 2010 r., sygn. P 70/08. Trybunał wskazał, że sąd rozpoznający merytorycznie skargę dłużnika na czynność komornika oceniał prawidłowość i zgodność z przepisami procedury działań i czynności egzekucyjnych dokonywanych przez komornika. W toku prawidłowego sądowego stosowania prawa na ocenę tę nie wpływa to, że decyzja sądu będzie lub nie będzie uzasadniana w pisemny sposób.

4.4. Oceniając konstytucyjność zaskarżonej regulacji w kontekście prawa do sądu, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy zestawić prawo jednostki do informowania ze sprawnością i szybkością postępowania egzekucyjnego. Prawo do sądu obejmuje bowiem również postulat rozsądnych ram czasowych egzekucji

prawomocnych wyroków, które nie mogą pozostać niewykonywane (por. wyrok z 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06).

W wyroku z 12 kwietnia 2012 r., sygn. SK 21/11, Trybunał, analizując cele i funkcje postępowania egzekucyjnego, wskazał, że w postępowaniu tym nie rozstrzyga się sporu między stronami, ale jedynie dąży do zapewnienia skuteczności już wydanemu rozstrzygnięciu. Dlatego też szczególnego znaczenia nabierają postulaty efektywności i szybkości egzekucji, zwłaszcza gdy wierzyciel uzyskał tytuł egzekucyjny często po długotrwałym i kosztownym procesie. Ich realizacji służą m.in. regulacje przewidujące orzekanie przez sąd na posiedzeniu niejawnym (art. 766 k.p.c.), dopuszczające zażalenie na postanowienie sądu tylko w wypadkach wskazanych w ustawie (art. 767⁴ § 1 k.p.c.) oraz wyłączające możliwość skorzystania z nadzwyczajnych środków zaskarżenia – skargi kasacyjnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 767⁴ § 2 i 3 k.p.c.). Nie powinno budzić wątpliwości, że realizacja prawa do sądu, obejmującego prawo do wiążącego rozstrzygnięcia sądowego, wymaga ukształtowania postępowania egzekucyjnego w sposób zapewniający jego szybkość i efektywność.

4.5. Sąd rejonowy sprawuje w postępowaniu egzekucyjnym wymiar sprawiedliwości, rozstrzygając spory powstałe na tle prowadzonej egzekucji oraz kontrolując legalność działań i zaniechań komornika. Sąd sprawujący nadzór czuwa, aby dokonywane przez komornika czynności pozostawały w zgodzie z treścią tytułu wykonawczego oraz innymi normami określającymi zasady prowadzenia egzekucji. Podstawowym środkiem prawnym przysługującym stronom postępowania egzekucyjnego w tym zakresie jest skarga na czynności komornika.

Jak już była mowa o tym w części III, pkt 2.5., skarga ta ma bardzo szeroki zakres zastosowania. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że czynnikiem, który wpływa na przedłużenie postępowania egzekucyjnego, jest sama duża dostępność omawianego środka prawnego. W jednej sprawie egzekucyjnej strony mogą wnieść potencjalnie niedającą się z góry określić liczbę skarg na czynności komornika. Tylko nieliczne czynności komornika nie podlegają zaskarżeniu za pomocą skargi na podstawie art. 767 k.p.c.

Ustawodawca, pragnąc zadośćuczynić postulatowi szybkości postępowania, wyznaczył sądowi orzekającemu w art. 767² k.p.c. tygodniowy termin na rozpoznanie skargi. Należy zauważyć, że termin ten jest w rzeczywistości krótszy niż tydzień, ponieważ przed rozstrzygnięciem sąd przekazuje odpis skargi komornikowi, przy czym powinien to uczynić w dniu, w którym wpłynęła skarga niedotknięta brakami formalnymi, albo w dniu, w którym jej braki zostały uzupełnione. Komornik powinien przedstawić uzasadnienie dokonania zaskarżonej czynności lub przyczyn jej zaniechania wraz z aktami sprawy w terminie do trzech dni od otrzymania wezwania sądu wraz z kopią skargi (art. 767 § 4 k.p.c.). Nawet zatem zakładając, że przekazanie odpisu skargi następuje tego samego dnia co wpływ skargi bez braków i należycie opłaconej do sądu, a przedstawienie przez komornika akt z uzasadnieniem zaskarżonej czynności nie później niż w trzecim dniu od przekazania odpisu skargi, sąd może przystąpić do jej rozpoznania w czwartym dniu terminu, co skraca praktycznie termin do trzech dni (por. H. Pietrzkowski, uwagi do art. 767², [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego...*, A. Adamczuk, uwagi do art. 767², [w:], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, M. Manowska (red.), Warszawa 2011).

Biorąc pod uwagę przytoczone okoliczności, a także uwzględniając inne obowiązki orzecznicze sądu, należało stwierdzić, że konieczność sporządzenia pisemnego uzasadnienia każdego postanowienia rozstrzygającego skargę na czynności komornika, na które nie przysługuje zażalenie, powodowałaby nadmierne obciążenie sądu i wpływałoby na przedłużenie postępowania egzekucyjnego.

Postanowienie sądu, wydane w postępowaniu zainicjowanym skargą na czynności komornika, może uwzględnić skargę albo ją oddalić. W obu przypadkach, gdy postanowienie nie kończy postępowania w sprawie, sąd nie ma obowiązku sporządzenia pisemnego uzasadnienia. Jednak problem rozpatrywany w niniejszej sprawie dotyczy głównie sytuacji, gdy sąd orzekający nie podzieli argumentów skarżącego. Strona jest zainteresowana poznaniem motywów rozstrzygnięcia sądu, zwłaszcza gdy sąd oddali skargę na czynności komornika. W istocie strona nie jest pozbawiona możliwości poznania tych motywów. Oddalenie skargi na czynności komornika można rozumieć w ten sposób, że sąd rozpoznający skargę zaakceptował argumenty przedstawione przez komornika, który zgodnie z art. 767 § 4 k.p.c., ma obowiązek przedstawić w sprawie pisemne uzasadnienie dokonania zaskarżonej czynności lub przyczyn jej zaniechania, które przekazuje wraz z aktami sprawy do sądu. Na podstawie art. 9 k.p.c., który znajduje zastosowanie na mocy art. 13 § 2 k.p.c. również do postępowania egzekucyjnego, strony i uczestnicy postępowania mają prawo przeglądać akta sprawy i otrzymywać odpisy, kopie lub wyciągi z tych akt.

Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd Sejmu, że wprowadzenie w przypadku skargi na czynności komornika wyjątku od zasady, że postanowienia sądu, na które nie przysługuje zażalenie, nie zawierają uzasadnienia, byłoby naruszeniem konstrukcji zawartej w art. 357 k.p.c. Pojawiłoby się zatem pytanie, dlaczego obowiązek sporządzenia

uzasadnienia nie obejmuje pozostałych postanowień incydentalnych, wydawanych w toku postępowania cywilnego. Wyjątkowe potraktowanie postanowień wydanych w toku rozpoznania skargi na czynności komornika nie znajdowałyby wystarczającego uzasadnienia. Orzeczenie o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu byłoby pokusą dla dalszego rozmontowania obecnej konstrukcji prawnej. Wprowadzenie zasady, że każde postanowienie sądu, nawet w sprawie incydentalnej, powinno zawierać pisemne uzasadnienie, spowodowałoby niewątpliwie wydłużenie postępowania cywilnego, a w konsekwencji mogłoby prowadzić do naruszenia prawa do sądu, czyli do wtórnej niekonstytucyjności.

4.6. Prawo do sądu, którego elementem jest prawo do ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymaganiami jawności, tak aby strony postępowania były poinformowane o motywach rozstrzygnięcia, nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, których przesłanki określa art. 31 ust. 3 Konstytucji. Są to: ustawowa forma ograniczeń, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia tych ograniczeń, funkcjonalny związek ograniczeń z realizacją wskazanych wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności na podstawie ustaw wyznaczają zatem zasada proporcjonalności oraz koncepcja ochrony istoty poszczególnych praw i wolności.

Rezygnacja z obowiązku uzasadnienia niektórych orzeczeń może wynikać z konieczności ochrony innych wartości konstytucyjnych. Trybunał podzielił stanowisko Sejmu i Prokuratora Generalnego, że wyłączenie obowiązku sporządzenia uzasadnienia postanowienia po rozpoznaniu skargi na czynności komornika można usprawiedliwiać ochroną praw i wolności innych osób, żądających szybkiego i efektywnego zakończenia postępowania egzekucyjnego, a także porządku publicznego – sprawności funkcjonowania sądownictwa i wykonywania prawomocnych orzeczeń. Szybkość i sprawność postępowania wpływają na skuteczność ochrony gwarantowanych w Konstytucji praw i wolności jednostki. Przeciągające się postępowanie egzekucyjne jest także zagrożeniem dla porządku publicznego w demokratycznym państwie prawnym i może prowadzić do zakwestionowania istoty ochrony sądowej praw jednostki.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowana regulacja zawarta w k.p.c. jest w stanie doprowadzić do realizacji celów zamierzonych przez ustawodawcę. Jak trafnie wskazał Sąd Najwyższy w cytowanej powyżej uchwale z 20 listopada 2008 r., sygn. akt III CZP 107/08, zastosowanie art. 357 k.p.c. w sprawach, w których wniesiona została skarga na czynności komornika, sprzyja osiągnięciu zasadniczego celu egzekucji, wynikającego z jej istoty, jakim jest skuteczność osiągnięta w sprawnym i szybkim działaniu organu egzekucyjnego. Wyłączenie obowiązku uzasadniania postanowień w sprawach zainicjowanych skargą na czynności komornika przyspiesza osiągnięcie tego celu, pozwala bowiem uniknąć tych czynności sądu, które nie są konieczne i dezorganizują egzekucję. Zdaniem SN, jest oczywiste, że sporządzenie i doręczenie uzasadnienia, na które nie przysługuje zażalenie, przedłuża postępowanie, a łącząc się z przekazaniem akt komorniczych sądowi, może prowadzić także do czasowego ustania egzekucji, a nawet, co pokazuje praktyka, do jej zawieszania.

W konsekwencji obowiązek sporządzenia przez sąd uzasadnienia postanowienia w sprawie incydentalnej, spełniający jedynie rolę informacyjną, wprowadzałby brak równowagi pomiędzy korzyściami wynikającymi z zadośćuczynienia tej funkcji a utrudnieniami w realizacji innych wartości podlegających ochronie konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził zatem, że art. 357 § 2 zdanie drugie w związku z art. 13 § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje obowiązku sporządzenia przez sąd uzasadnienia postanowienia rozstrzygającego skargę na czynności komornika, na które nie przysługuje zażalenie, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

102**WYROK**

z dnia 29 października 2013 r.
Sygn. akt U 7/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący
Andrzej Rzepliński – sprawozdawca
Piotr Tuleja,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 29 października 2013 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

§ 11 ust. 1 i 2 Regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 2004 r. w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki i areszty w celu wydalenia oraz regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia (Dz. U. Nr 190, poz. 1953) z art. 123 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573, ze zm.), art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, ze zm.) oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

§ 11 ust. 1 i 2 Regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 2004 r. w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki i areszty w celu wydalenia oraz regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia (Dz. U. Nr 190, poz. 1953) jest niezgodny z art. 41 ust. 1, z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepis wymieniony w części I traci moc obowiązującą z upływem 9 (dziewięciu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto postanawia:

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

* Sentencja została ogłoszona dnia 3 grudnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1429.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 3 grudnia 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub wnioskodawca) wniósł o stwierdzenie niezgodności § 11 ust. 1 i 2 Regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia (dalej: regulamin), stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 2004 r. w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki i areszty w celu wydalenia oraz regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia (Dz. U. Nr 190, poz. 1953; dalej: rozporządzenie) z art. 123 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573, ze zm.; dalej: ustawa o cudzoziemcach), art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, ze zm.; dalej: ustawa o SG), art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

1.1. Zdaniem wnioskodawcy nie ma związku między upoważnieniem do uregulowania w rozporządzeniu warunków, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki i areszty w celu wydalenia, a kontrolą osobistą. Ta część upoważnienia ustawowego nie może więc stanowić podstawy do unormowania w rozporządzeniu kontroli osobistej. Również regulamin organizacyjno-porządkowy pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie powinien określać jedynie sprawy drugorzędne z punktu widzenia poszanowania wolności osobistej jednostki. Tym bardziej regulamin nie może normować spraw, których nie reguluje ustawa, to jest prowadzenia kontroli osobistej cudzoziemców umieszczonych w strzeżonym ośrodku lub w areszcie w celu wydalenia.

Dlatego, zdaniem wnioskodawcy, zaskarżone przepisy § 11 ust. 1 i 2 regulaminu zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 123 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach. Z tego powodu § 11 ust. 1 i 2 regulaminu są niezgodne z art. 123 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

1.2. RPO zarzuciła także niezgodność § 11 ust. 1 i 2 regulaminu z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o SG. Zauważyła, że kontrolę osobistą w ośrodkach dla cudzoziemców prowadzą funkcjonariusze Straży Granicznej (dalej: SG). Takie uprawnienie nie ma podstawy ustawowej. Art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o SG stanowi, że funkcjonariusze SG mają prawo prowadzenia kontroli osobistej w celu wykluczenia możliwości popełnienia przestępstw lub wykroczeń, zwłaszcza skierowanych przeciwko nienaruszalności granicy państwowej lub bezpieczeństwu w międzynarodowej komunikacji. Tymczasem w myśl § 11 ust. 1 regulaminu prowadzą oni kontrolę osobistą także o charakterze czysto porządkowym („w przypadkach uzasadnionych względami bezpieczeństwa i porządku”). Ich działanie w tym zakresie nie służy – jak stanowi ustawa – wykluczeniu możliwości popełnienia przestępstw lub wykroczeń. Cel kontroli, o której mowa w rozporządzeniu i w ustawie o SG, nie jest zatem tożsamy.

1.3. RPO zarzuca także brak uregulowania w ustawie ograniczenia praw i wolności jednostki, do którego dochodzi na skutek kontroli. Zdaniem wnioskodawcy, kontrola osobista stanowi ingerencję w nietykalność i wolność osobistą (art. 41 ust. 1 Konstytucji) oraz w prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji). Na skutek kontroli cudzoziemiec jest zmuszony wbrew swojej woli, na polecenie funkcjonariusza SG, poddać się aktom godzącym w jego integralność, zaś jego ciało staje się przedmiotem oględzin. Nie tylko art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale także sam art. 41 ust. 1 Konstytucji przewiduje, że pozbawienie lub ograniczenie wolności osobistej może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Dlatego kontrolę osobistą powinna regulować precyzyjnie i zupełnie ustawa i obejmować nie tylko same granice ingerencji w wolność osobistą przez precyzyjne zdefiniowanie pojęcia „kontrola osobista”, lecz także wytyczać sposób jej prowadzenia. Wbrew konstytucyjnej regule wyłączności ustawy, kontrolę osobistą reguluje jedynie rozporządzenie. Wobec tego § 11 ust. 1 i 2 regulaminu są niezgodne z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, kwestionowane przepisy naruszają także art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Regulują bowiem ograniczenie prawa do prywatności, w tym zakres ingerencji w sferę intymności człowieka, na poziomie rozporządzenia, a nie ustawy.

1.4. Wnioskodawca nie zakwestionował samej potrzeby unormowania kontroli osobistej wobec cudzoziemców ani sposobu uregulowania jej granic. Zarzuty sprowadzają się do twierdzenia, że kontrola osobista powinna być uregulowana w ustawie, a nie w rozporządzeniu (załączniku do niego).

2. W piśmie z 2 sierpnia 2013 r. stanowisko zajął Minister Spraw Wewnętrznych (dalej: Minister), który wniósł o stwierdzenie, że § 11 ust. 1 i 2 regulaminu są niezgodne z art. 123 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o SG, a w konsekwencji także z art. 92 ust. 1 Konstytucji, z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji wniósł o odroczenie utraty mocy obowiązującej § 11 ust. 1 i 2 regulaminu w przypadku stwierdzenia jego niezgodności ze wskazanymi jako wzorce kontroli przepisami. Wniosek o odroczenie utraty mocy obowiązującej uzasadnił trwającymi w Sejmie pracami nad projektem nowej ustawy o cudzoziemcach (nr druku sejmowego 1526/VII kadencja), która w art. 413 ma regulować kontrolę osobistą (określaną w projekcie jako „szczegółowe sprawdzenie”).

2.1. Niezgodność § 11 ust. 1 i 2 regulaminu z art. 123 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, a w konsekwencji także z art. 92 ust. 1 Konstytucji uzasadnił tym, że art. 123 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach nie zawiera upoważnienia do uregulowania w wydanym na jego podstawie rozporządzeniu kontroli osobistej, w tym przypadków oraz trybu stosowania kontroli osobistej. Ponadto żaden przepis ustawy o cudzoziemcach nie przewiduje obowiązku poddania się przez cudzoziemca kontroli osobistej podczas przyjęcia i pobytu w strzeżonym ośrodku lub areszcie. Dlatego § 11 ust. 1 i 2 regulaminu wykracza poza zakres wskazanego upoważnienia ustawowego. Brak jest związku pomiędzy zawartym w art. 123 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach upoważnieniem do uregulowania w rozporządzeniu warunków, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki i areszty, a kontrolą osobistą. Także z upoważnienia do określenia regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w takim ośrodku lub areszcie trudno wyprowadzić kompetencję w zakresie uregulowania w rozporządzeniu kontroli osobistej.

2.2. Niezgodność § 11 ust. 1 i 2 regulaminu z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o SG, a w konsekwencji także z art. 92 ust. 1 Konstytucji, Minister uzasadnił tym, że rozporządzenie, którego integralną część stanowi załącznik określający regulamin, wprowadza dodatkową, nieprzewidzianą w ustawie o SG przesłankę prowadzenia przez funkcjonariuszy tej Straży kontroli osobistej.

2.3. Analizując zgodność § 11 ust. 1 i 2 regulaminu z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Minister wskazał, że kontrola osobista stanowi istotne ograniczenie wolności osobistej. Podkreślił, że z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika nie tylko obowiązek ustanawiania ograniczeń wolności osobistej przepisami rangi ustawowej (a tym samym również zakaz wprowadzania takich ograniczeń w drodze aktów wykonawczych do ustawy), ale także uregulowania w przepisach ustawowych przewidujących takie ograniczenie wszystkich przesłanek materialnoprawnych oraz proceduralnych stosowania danego ograniczenia wolności osobistej. Tymczasem kontrola osobista, stanowiąca istotne ograniczenie wolności osobistej, uregulowana została w przepisach rozporządzenia, a więc § 11 ust. 1 i 2 regulaminu jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.4. Kontrola osobista stanowi także ingerencję w sferę prywatności jednostki. Cudzoziemiec umieszczony w strzeżonym ośrodku lub przebywający w areszcie w celu wydalenia obowiązany jest bowiem poddać się oględzinom ciała, co stanowi wkroczenie w sferę integralności fizycznej oraz intymności jednostki. Art. 31 ust. 3 Konstytucji dla ograniczenia prawa do prywatności wymaga dochowania formy ustawowej. Tymczasem kontrola osobista, stanowiąca ograniczenie tego prawa, uregulowana została w przepisach rozporządzenia, a więc § 11 ust. 1 i 2 regulaminu jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. W piśmie z 12 lutego 2013 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny, który wniósł o stwierdzenie, że § 11 ust. 1 i 2 regulaminu jest niezgodny z art. 123 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o SG oraz art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

3.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego, upoważnienie ustawowe zawarte w art. 123 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach nie obejmuje kontroli osobistej cudzoziemców przebywających w strzeżonym ośrodku i w areszcie w celu wydalenia, ponieważ przepisy dotyczące pobytu cudzoziemców w tych placówkach w ogóle nie przewidują stosowania wobec nich takiej kontroli.

Ponadto § 11 ust. 1 i 2 regulaminu modyfikuje niedopuszczalnie ustawę o SG, uprawniając jej funkcjonariuszy do prowadzenia kontroli osobistej w sposób odmienny od tego, w jaki określa to art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o SG.

Ustawa o SG uprawnia funkcjonariuszy tej służby do prowadzenia kontroli osobistej jedynie w celu wykluczenia możliwości popełnienia przestępstw lub wykroczeń, zwłaszcza skierowanych przeciwko nienaruszalności granicy państwowej lub bezpieczeństwu w międzynarodowej komunikacji. Ustawodawca nie przyznaje im natomiast uprawnień do kontroli osobistej w przypadkach uzasadnionych względami bezpieczeństwa i porządku w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia.

Niezgodność kwestionowanej regulacji z art. 123 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach i art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o SG należy wobec tego rozpatrywać na tle postanowień art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Przepisy rozporządzenia wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego, regulując problematykę nieunormowaną w ustawie o cudzoziemcach oraz modyfikując uprawnienia funkcjonariuszy tej służby do prowadzenia kontroli osobistej, co stanowi naruszenie konstytucyjnego zakazu ograniczania konstytucyjnych praw i wolności w akcie podustawowym.

3.2. Zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji w ustawie muszą zostać określone „zasady” oraz „tryb” ograniczania lub pozbawiania wolności osobistej. Regulację ustawową w zakresie dopuszczalnych aktów ograniczenia lub pozbawienia omawianej wolności powinny więc cechować kompletność i szczegółowość, wyrażające się w samodzielnym określeniu wszystkich podstawowych elementów takiego ograniczenia. Niedopuszczalne są natomiast sformułowania blankietowe, dające organom władzy wykonawczej swobodę normowania ostatecznego kształtu tych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania ich zakresu.

II

Na rozprawie 29 października 2013 r. uczestnicy postępowania podtrzymali dotychczasowe stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie był § 11 ust. 1 i 2 Regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia (dalej: regulamin), stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 2004 r. w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki i areszty w celu wydalenia oraz regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia (Dz. U. Nr 190, poz. 1953; dalej: rozporządzenie), w następującym brzmieniu:

„1. Podczas pobytu w strzeżonym ośrodku lub areszcie, w przypadkach uzasadnionych względami bezpieczeństwa i porządku, cudzoziemiec podlega kontroli osobistej.

2. Kontrola osobista cudzoziemca polega na oględzinach ciała oraz sprawdzeniu odzieży, bielizny i obuwia, a także przedmiotów posiadanych przez cudzoziemca lub należących do niego. Oględziny ciała oraz sprawdzenie odzieży, bielizny i obuwia przeprowadza się w pomieszczeniu, bez obecności osób nieupoważnionych oraz osób odmiennej płci”.

1.2. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 123 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573, ze zm.; dalej: ustawa o cudzoziemcach). Zgodnie z treścią tego upoważnienia:

„Minister właściwy do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, warunki, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki i areszty w celu wydalenia oraz regulamin organizacyjno-porządkowy pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia, uwzględniając w szczególności warunki rozmieszczenia w pokojach dla cudzoziemców i celach mieszkalnych, a także porządek wewnętrzny ośrodka i aresztu”.

1.3. Kwestionowany § 11 ust. 1-2 regulaminu został umieszczony w jego rozdziale 4, zatytułowanym „Porządek wewnętrzny w strzeżonym ośrodku i w areszcie”. Przyjąć więc należy, że prawodawca uznał art. 123 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach (w części po słowie „oraz”) za wystarczającą podstawę do uregulowania kontroli osobistej cudzoziemców i założył, że zaliczyć ją można do kwestii organizacyjno-porządkowych pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku lub areszcie.

1.4. Zgodnie z art. 102 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach cudzoziemca pozbawia się wolności poprzez umieszczenie w strzeżonym ośrodku, jeżeli:

1) istnieje ryzyko ucieczki cudzoziemca, wobec którego prowadzone jest postępowanie w sprawie o wydalenie;

2) wydano mu decyzję zawierającą orzeczenie o wydaleniu bez orzekania o terminie opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

3) nie opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie określonym w decyzji zawierającej orzeczenie o wydaleniu;

4) przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę nielegalnie.

Areszt w celu wydalenia stosuje się wobec cudzoziemca, jeżeli zachodzi którakolwiek z powyższych okoliczności oraz istnieje obawa, że cudzoziemiec nie podporządkuje się zasadom pobytu obowiązującym w strzeżonym ośrodku (art. 102 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach).

Umieszczeniu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub areszcie postanawia sąd. Przesłanką pozbawienia cudzoziemca wolności poprzez umieszczenie w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia nie jest więc podejrzenie popełnienia przestępstwa.

2. Dopuszczalność orzekania w sprawie.

2.1. Zdaniem wnioskodawcy, zakwestionowane przepisy są niezgodne z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim materia zastrzeżona do regulacji ustawowej podlega normowaniu w akcie rangi rozporządzenia.

2.2. Umieszczenie cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia jest pozbawieniem wolności osobistej chronionej na podstawie art. 41 ust. 1 Konstytucji. Wprost z art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji wynika dla prawodawcy obowiązek uregulowania zasad i trybu pozbawienia lub ograniczenia wolności w ustawie. W ścisłym związku z wolnością osobistą pozostaje nietykalność osobista, która jest wolnością jednostki od arbitralnej ingerencji władz publicznych w jej integralność fizyczną, duchową oraz psychiczną (zob. wyrok TK z 5 marca 2013 r., sygn. U 2/11, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 24, cz. III, pkt 3.3.). Nietykalność osobista stanowi konieczny, szczególnie ważny warunek realizacji wolności osobistej człowieka w państwie prawnym, demokratycznym i wolnościowym (zob. tamże). Dlatego kontrola osobista jest zawsze wkroczeniem organu władzy publicznej w sferę konstytucyjnie chronionych wolności i nietykalności osobistej (zob. analogicznie odnośnie do przymusu bezpośredniego wyrok w przywołanej sprawie o sygn. U 2/11, cz. III, pkt 3.4.).

2.3. Kontrola osobista skutkuje niewątpliwie ingerencją w prawo do prywatności, chronione w art. 47 Konstytucji. Jego ograniczenia musi określać ustawa w sposób zgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który jest w tym zakresie związkowym wzorcem kontroli.

2.4. Trybunał w niniejszej sprawie rozstrzygnął również, czy zakwestionowane przepisy zostały wydane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, a więc czy są zgodne z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

2.5. Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdził, że wzorcem kontroli konstytucyjności w rozpatrywanej sprawie był art. 41 ust. 1, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

3. Kwestia konstytucyjności § 11 ust. 1 i 2 regulaminu w świetle art. 41 ust. 1 oraz z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.1. Kontrola osobista prowadzona na podstawie kwestionowanych przepisów stanowi ingerencję w nietykalność osobistą chronioną na podstawie art. 41 ust. 1 Konstytucji oraz prawo do prywatności chronione na podstawie art. 47 Konstytucji. W świetle wymogów stawianych ustawodawcy zarówno przez art. 31 ust. 3, jak i przez art. 41 ust. 1 Konstytucji, dopuszczalna jest, w przypadku ingerencji w obie te wolności osobiste, wyłącznie interwencja ustawodawcy. Ustawodawca musi uczynić to w sposób zupełny i precyzyjny. W akcie rangi podustawowej, pod warunkiem wyraźnego upoważnienia ustawodawcy, można określić jedynie kwestie porządkowe związane z przebiegiem kontroli osobistej.

3.2. Obowiązująca ustawa o cudzoziemcach nie reguluje kontroli osobistej. Co więcej, pojęcie takie w ogóle w niej nie występuje, a art. 123 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach nie zawiera upoważnienia do uregulowania tej kwestii w rozporządzeniu. Mając także na uwadze stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych, Trybunał stwierdził, że zawarte w art. 123 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach upoważnienie do określenia w drodze rozporządzenia regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie nie może stanowić podstawy do uregulowania kontroli osobistej cudzoziemców.

3.3. Trybunał podkreśla, że art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji zakazuje ograniczania wolności osobistej w podustawowych aktach prawnych i jednocześnie nakazuje wytyczanie w ustawie wszystkich materialnoprawnych przesłanek ingerowania w wolność osobistą. Ustawa musi też wytyczać procedurę jej ograniczania (por. wyrok TK z 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 20, cz. III, pkt 3.2.).

Ta sama reguła rządu dopuszczalnością ingerencji w prawo do prywatności. W wyroku o sygn. K 54/07 z 23 czerwca 2009 r. (OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 86, cz. III, pkt 5), odwołując się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (m.in. do wyroku z 2 sierpnia 1984 r. w sprawie Malone przeciwko Wielkiej Brytanii, nr 8691/79, pkt 67-68 i 79), Trybunał zauważył, że z perspektywy tej wolności osobistej niezbędne jest stwierdzenie dostatecznie precyzyjnej i konkretnej podstawy ustawowej wkroczenia w jej sferę i jest niedopuszczalne wprowadzenie ograniczeń aktami podustawowymi. Trybunał podkreśla również, że normy ograniczające prawo do prywatności winny być uregulowane na poziomie ustawowym (zob. też wyrok w przywołanej sprawie o sygn. U 2/11, cz. III, pkt 4.3.)

3.4. Poszukując standardu, jakiemu powinna odpowiadać kontrola osobista, należy odwołać się do przepisów regulujących pozbawienie wolności. Położenie cudzoziemca umieszczonego w ośrodku strzeżonym lub w areszcie w celu wydalenia jest, faktycznie, nie prawnie, podobne do położenia tymczasowo aresztowanego lub skazanego na karę pozbawienia wolności. Zakres kontroli osobistej w stosunku do aresztantów lub skazanych określa ustawa (art. 116 § 2-4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.), a nie – jak co do cudzoziemców – rozporządzenie. Kontrolę osobistą prowadzoną przez policjantów reguluje ustawa (art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, ze zm.). Przepis ten zawiera również przesłankę tej kontroli (istnienie uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary). Podobnych przepisów brak zarówno w ustawie o cudzoziemcach, jak i w ustawie o SG.

Na marginesie Trybunał zauważył, że cudzoziemiec umieszczany w strzeżonym ośrodku lub w areszcie w celu wydalenia nie jest ani podejrzanym, ani oskarżonym, ani – tym bardziej – skazanym za popełnienie przestępstwa (zob. cz. III, pkt 1.4. uzasadnienia). Dopuszczalna ingerencja w sferę jego praw i wolności musi być zatem co do zasady węższa niż w przypadku ingerencji w sferę praw i wolności podejrzanego, oskarżonego lub skazanego.

3.5. Ponieważ w świetle wymogów art. 41 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wszystkie przesłanki stosowania kontroli osobistej wobec cudzoziemców przebywających w strzeżonych ośrodkach lub aresztach w celu wydalenia powinny być określone w ustawie, Trybunał stwierdził, że § 11 ust. 1 i 2 regulaminu jest niezgodny z art. 41 ust. 1 oraz z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zakwestionowane przepisy są również niezgodne z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Zostały one bowiem wydane bez upoważnienia ustawowego (zob. cz. III, pkt 3.2. uzasadnienia).

3.6. Obie wolności osobiste stanowiące wzorzec kontroli konstytucyjnej w rozpatrywanej sprawie, zarówno wolność osobista (art. 41 ust. 1 Konstytucji) jak i wolność od ingerencji w prywatność (art. 47 Konstytucji) nie mają charakteru absolutnego. Granice ich dopuszczalnego ograniczenia może regulować tylko ustawa (art. 41 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Kontrola osobista cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia, podobnie jak w przypadku osób pozbawionych wolności w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa czy skazaniem na karę pozbawienia wolności, stanowi szczególną ingerencję w każdą z tych wolności osobistych człowieka – tym bardziej, że kontrola osobista jest dodatkowym zawężeniem wolności osobistej. Przesłanki dopuszczalności kontroli osobistej człowieka, także pozbawionego już wolności osobistej, nigdy nie mogą być zatem pozostawione prawodawcy podustawowemu. Zawsze wymagają formy ustawy. Ustawodawca musi określić przesłanki te w sposób zupełny i precyzyjny. Kontrola osobista jako czynność ingerująca głęboko w sferę praw i wolności jednostki nie może być klasyfikowana jako kwestia organizacyjno-porządkowa.

3.7. Zważywszy na te ustalenia, orzekanie o zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 123 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach oraz art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o SG było zbędne.

4. Skutki wyroku.

W części II sentencji wyroku Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów o dziewięć miesięcy. W ciągu tego okresu ustawodawca jest zobowiązany do uchwalenia przepisów ustawowych, które uregulują stosowanie kontroli osobistej wobec cudzoziemców przebywających w strzeżonych ośrodkach lub aresztach w celu wydalenia.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

103

POSTANOWIENIE z dnia 9 września 2013 r. **Sygn. akt P 21/13**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 września 2013 r., dwóch połączonych pytań prawnych Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie:

czy art. 991 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.) jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji 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:**

a) w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 991 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.) **z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji ze względu na zbędność wydania wyroku,**

b) w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 8 maja 2013 r. (sygn. akt II C 1284/11) oraz postanowieniem z 9 maja 2013 r. (sygn. akt II C 154/11), Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie, II Wydział Cywilny, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawne, czy art. 991 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.) jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 18 czerwca 2013 r. pytania prawne, z uwagi na tożsamość przedmiotu, zostały przekazane do łącznego rozpoznania pod sygnaturą P 21/13.

1.2. Zawisłe przed sądem pytającym sprawy dotyczyły roszczeń o zapłatę sumy pieniężnej potrzebnej do pokrycia zachowku.

1.3. Sąd pytający nabral wątpliwości co do konstytucyjności art. 991 k.c., powołując w połączonych pytaniach prawnych identyczną argumentację.

Sąd pytający wskazał, że ochrona prawa dziedziczenia, a więc także prawa testowania, nakazuje uwzględnienie woli właściciela decydującego w testamencie, komu przypadnie spadek w całości lub jego określonej części. Zdaniem sądu pytającego, prawo dziedziczenia nie powinno doznawać ograniczenia tylko z tego powodu, że spadkodawca pozostawił małżonka lub najbliższych krewnych, albowiem Konstytucja nie zapewnia im gwarancji nabycia praw do spadku. Sąd pytający stwierdził, że obowiązywanie art. 991 k.c. – przewidującego instytucję zachowku – oznacza, iż spadkodawca, rozporządzając majątkiem na wypadek śmierci, czyni to w sposób niewątpliwy i skuteczny jedynie w odniesieniu do 1/3 praw do spadku. Sąd pytający podniósł, że podjęcie przez spadkobiercę czynności rozporządzających w celu zapobieżenia wykonania ustawowego obowiązku zapłaty zachowku może prowadzić do wymuszonej sprzedaży składników jego majątku. W konsekwencji – zdaniem sądu pytającego – art. 991 k.c. narusza postanowienia Konstytucji zarówno co do gwarancji towarzyszących aktowi testowania, a więc dotyczących możliwości swobodnego rozdisponowania przez spadkodawcę swoim majątkiem, jak i prawa do zachowania majątku nabytego w drodze dziedziczenia.

Sąd pytający podniósł, że dopuszczalne jest ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, ale przy zachowaniu warunków określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem sądu pytającego, w wypadku instytucji zachowku spełniony został wyłącznie warunek zawarcia ograniczenia prawa w ustawie. Sąd pytający stwierdził, że instytucja zachowku nie zmierza do zagwarantowania bezpieczeństwa lub porządku publicznego w demokratycznym państwie. Zachówek nie zapewnia również ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. W ocenie sądu pytającego, instytucja zachowku podważa istotę wolności i praw, skoro może prowadzić do zakwestionowania w istotnej części woli spadkodawcy i praw spadkobiercy.

1.4. Sąd pytający wskazał, że zaskarżony art. 991 k.c. stanowić będzie podstawę prawną wydania wyroku w sprawach, na tle których zostały zadane pytania prawne. W konsekwencji – zdaniem sądu pytającego – od odpowiedzi na pytania prawne zależy rozstrzygnięcie toczących się przed nim spraw.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sąd pytający zarzucił, że art. 991 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.) jest niezgodny art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kwestia zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu była już przedmiotem postępowania konstytucyjnego. W wyroku z 25 lipca 2013 r. o sygn. P 56/11 (sentencja wyroku została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 30 sierpnia 2013 r., poz. 1003), Trybunał orzekł, że art. 991 k.c. jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zarazem Trybunał umorzył postępowanie co do badania zgodności art. 991 k.c. z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), Trybunał umarza postępowanie, jeżeli wyrokowanie jest zbędne lub niedopuszczalne. Zbędność wydania wyroku zachodzi między innymi w razie wystąpienia przesłanki *ne bis in idem*, czyli rozpoznawania problemu konstytucyjnego, który został już rozstrzygnięty przez Trybunał (zob. postanowienie TK z 14 marca 2012 r., sygn. P 36/11, OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 33 oraz powołane tam orzecznictwo).

W wyroku o sygn. P 56/11 Trybunał ostatecznie rozstrzygnął o zgodności art. 991 k.c. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (a także z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). W sprawie tej Trybunał rozpatrzył dwa połączone pytania prawne, w tym pytanie zadane przez Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie, które zawierało argumentację tożsamą z przedstawioną przez ten sam sąd w połączonych pytaniach prawnych w niniejszej sprawie. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że w niniejszym postępowaniu zbędne jest orzekanie o zgodności art. 991 k.c. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, co powoduje konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2. W wyroku o sygn. P 56/11 Trybunał nie orzekał merytorycznie o zgodności art. 991 k.c. z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Trybunał umorzył w tym zakresie postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że również w niniejszej sprawie zachodzi konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Albowiem sąd pytający, tak jak sądy w sprawie o sygn. P 56/11, nie przedstawił żadnych argumentów przemawiających za niezgodnością art. 991 k.c. z konstytucyjną zasadą równej ochrony własności i dziedziczenia (art. 64 ust. 2 Konstytucji). W szczególności sąd pytający nie wskazał podmiotów, które mogłyby znajdować się w relewantnej sytuacji. Ponadto sąd pytający, koncentrując się na zarzucie naruszenia konstytucyjnego prawa podmiotowego do dziedziczenia (art. 64 ust. 1 Konstytucji), nie przedstawił jakichkolwiek argumentów na poparcie zarzutu niezgodności art. 991 k.c. z ustrojową zasadą ochrony własności i prawa dziedziczenia (art. 21 ust. 1 Konstytucji). Sąd pytający ograniczył się do stwierdzenia, że powtórzenie i uzupełnienie zasady zawartej w art. 21 ust. 1 Konstytucji zostało ujęte w art. 64 Konstytucji, co nie jest wystarczające dla uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, pytanie prawne powinno zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (zob. szerzej: postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 9). W związku z niespełnieniem przez połączone pytania prawne tego wymagania co do zarzutu niezgodności art. 991 k.c. z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, postępowanie ulega w tym zakresie umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

104

POSTANOWIENIE
z dnia 24 września 2013 r.
Sygn. akt P 3/13

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca
Piotr Tuleja
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 września 2013 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Gorzowie Wielkopolskim, czy:

art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 1376, ze zm.) w związku z art. 244 § 1 i art. 252 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w części, w jakiej nadaje moc prawną dokumentu urzędowego wyciągom z ksiąg rachunkowych banku w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych w postępowaniu cywilnym prowadzonym wobec przedsiębiorców, jest zgodny z art. 2, art. 20 i art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze 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 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 28 stycznia 2013 r. (sygn. akt V GC 886/12) Sąd Rejonowy w Gorzowie Wielkopolskim przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 1376, ze zm.; dalej: prawo bankowe) w związku z art. 244 § 1 i art. 252 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) w części, w jakiej nadaje moc prawną dokumentu urzędowego wyciągom z ksiąg rachunkowych banku w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych w postępowaniu cywilnym prowadzonym wobec przedsiębiorców, jest zgodny z art. 2, art. 20, art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z następującym stanem faktycznym:

Bank BPH SA w Warszawie wniósł 22 lutego 2012 r. pozew przeciwko Sławomirowi K., prowadzącemu działalność gospodarczą, o zapłatę w postępowaniu nakazowym kwoty 41 836,99 zł. W uzasadnieniu bank wskazał, że dochodzona wierzytelność pozwanego wobec osoby trzeciej – spółki z ograniczoną odpowiedzialnością pod firmą P. została przelana na rzecz banku na podstawie umowy o świadczeniu usługi *transfinancing*. Jako dowód istnienia zadłużenia bank przedstawił umowę dotyczącą wykupu wierzytelności oraz dwa wyciągi z własnych ksiąg rachunkowych ze wskazaniem jako tytułu zadłużenia określonych faktur.

Na podstawie pozwu 26 czerwca 2012 r. wydany został nakaz zapłaty, od którego zarzuty złożył pozwany, domagając się uchylecia nakazu oraz oddalenia powództwa. Nie kwestionując istnienia ani ważności umowy *transfinancingu* pozwany podniósł, że bank nie wykazał skutecznego nabycia i posiadania wierzytelności. Na skutek wniesienia zarzutów sprawa została skierowana do rozpoznania w postępowaniu zwykłym, a następnie przez sąd gospodarczy, ponieważ dotyczy stosunku cywilnego pomiędzy przedsiębiorcami w związku z prowadzoną działalnością. W toku postępowania pozwany przesłuchany w charakterze strony wskazał, że nie zna podstawy dochodzonych pozewem wierzytelności. Ze spółką P. utrzymywał kontakty handlowe od 12 lat, nie dokumentuje dowodów zapłaty, a rachunkowość prowadził w systemie komputerowym i nie ma możliwości sprawdzenia na jaką kwotę były wystawiane faktury oraz czy były opłacone.

Opierając się na powyższym stanie faktycznym, sąd powziął wątpliwość co do zgodności ze wskazanymi przepisami Konstytucji art. 95 ust. 1 prawa bankowego w związku z art. 244 § 1 i art. 252 k.p.c. w zakresie, w jakim przepis ten nadaje wyciągom z ksiąg rachunkowych banków moc prawną dokumentu urzędowego w postępowaniu cywilnym. Dokument wystawiony przez bank korzysta z domniemania prawidłowości tego, co zostało w nim stwierdzone. Sąd pytający wykazał, że w istocie podstawę powództwa w zawisłej przed nim sprawie stanowią wyciągi z ksiąg rachunkowych banku. Dlatego odpowiedź na pytanie prawne dotyczące mocy dowodowej dokumentów bankowych będzie przesądzająca dla wyniku procesu, który toczy się przed sądem pytającym.

Zakres pytania prawnego jest ograniczony do postępowań cywilnych prowadzonych wobec przedsiębiorców. Wynika to z faktu, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 marca 2011 r., sygn. P 7/09 (OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 10) orzekł o niekonstytucyjności art. 95 ust. 1 prawa bankowego w zakresie mocy dokumentu urzędowego ksiąg rachunkowych banków wykorzystywanych w postępowaniach cywilnych prowadzonych wobec konsumentów. Ponadto pytanie prawne jako forma konkretnej kontroli konstytucyjności prawa wymaga powiązania zakresu pytania ze sprawą, na kanwie której zostało sformułowane. Sprawa zawisła przed sądem pytającym toczy się pomiędzy bankiem a przedsiębiorcą.

Sąd pytający wskazał także, że uprzednie rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 7/09 nie stanowi przeszkody do rozpoznania niniejszej sprawy, ponieważ kontroli podlegał inny zakres art. 95 ust. 1 prawa bankowego.

Zdaniem sądu pytającego istotne znaczenie ma okoliczność, że konsekwencje art. 95 ust. 1 prawa bankowego mogą dotyczyć przedsiębiorców, którzy nie byli bezpośrednimi klientami banku, ze względu na szeroki katalog czynności bankowych. W tym kontekście sąd pytający przywołał również wyrok Trybunału z 11 lipca 2011 r. o sygn. P 1/10 (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 53) w którym uznano, że art. 194 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. Nr 146, poz. 1546, ze zm.) w części, w jakiej nadaje moc prawną dokumentu urzędowego księgom rachunkowym i wyciągom z ksiąg rachunkowych funduszu sekurytyzacyjnego w postępowaniu cywilnym prowadzonym wobec konsumenta, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 76 Konstytucji. W wypadku funduszu sekurytyzacyjnego zasadą jest nabycie wierzytelności od osób trzecich, co powoduje, że nabywca wierzytelności ma lepszą sytuację procesową jej dochodzenia niż

zbywca. Analogiczna sytuacja ma miejsce w wypadku, gdy nabywcą wierzytelności jest bank, co dopuszcza prawo bankowe.

Przyznanie wyciągom z ksiąg rachunkowych banku mocy dokumentu urzędowego jest zdaniem sądu pytającego nieuzasadnione i sprzeczne z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, ponieważ powoduje nierówne traktowanie podmiotów prawa prywatnego w postępowaniu cywilnym. Spory cywilnoprawne powinny być rozpatrywane w procedurze opartej na zasadzie równości, którą narusza przyznanie dokumentom bankowym mocy urzędowej. Sąd pytający wskazał, że przyznanie tego przywileju bankom jest także niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

W stanie prawnym ukształtowanym przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 7/09 występuje również nieuzasadnione różnicowanie przeciwnika procesowego banku w postępowaniu cywilnym. W stosunku do konsumentów nie obowiązuje szczególna moc prawna ksiąg rachunkowych banku i wyciągów z tych ksiąg. Przywilej ten ma jednak nadal zastosowanie w stosunku do przedsiębiorców.

Sąd pytający wskazał, że zdecydowana większość przedsiębiorców to osoby fizyczne, często pracujące w ramach tzw. samozatrudnienia albo prowadzące jednoosobowe przedsiębiorstwa handlowe czy usługowe. Zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, ze zm.; dalej: ustawa o rachunkowości) osoby fizyczne, ich spółki cywilne, spółki jawne osób fizycznych, spółki partnerskie są zobowiązane do stosowania przepisów o rachunkowości, jeżeli ich przychody netto za poprzedni rok obrotowy wyniosły co najmniej równowartość w złotych 1 200 000 euro. To znaczy, że znaczna część przedsiębiorców nie ma obowiązku prowadzenia pełnej rachunkowości. Natomiast jej formy uproszczone, takie jak karta podatkowa czy ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, nie wymagają prowadzenia ewidencji kosztów, co oznacza trudność w udowodnieniu spełnienia dochodzonego świadczenia.

Sąd pytający wskazał, że art. 95 ust. 1 prawa bankowego w zaskarżonym zakresie jest również niezgodny z art. 20 Konstytucji, wyrażającym zasadę społecznej gospodarki rynkowej. Zdaniem sądu pytającego szczególne uprawnienie banków, które ma źródło w odmiennych realiach ustrojowych i gospodarczych, narusza właśnie istotę społecznego charakteru gospodarki rynkowej. Moc dokumentów urzędowych przysługuje co do zasady przy wykonywaniu władzy publicznej. Przyznanie jej bankom, w zakresie objętym pytaniem prawnym, powoduje nierówne traktowanie prywatnych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, co godzi w wolność działalności gospodarczej.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 28 maja 2013 r. przedstawił stanowisko, że art. 95 ust. 1 prawa bankowego w związku z art. 244 § 1 i art. 252 k.p.c. w części, w jakiej nadaje moc prawną dokumentu urzędowego księgom rachunkowym i wyciągom z ksiąg rachunkowych banku w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych w postępowaniu cywilnym prowadzonym wobec przedsiębiorców, jest niezgodny z art. 2, art. 20 i art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego przedstawione Trybunałowi pytanie prawne spełnia wymogi dopuszczalności określone w art. 193 Konstytucji. Nie zachodzą również przesłanki umorzenia postępowania ze względu na wyrok z 15 marca 2011 r. o sygn. P 7/09. Jakkolwiek wyrok ten dotyczył przepisu stanowiącego przedmiot pytania prawnego w niniejszej sprawie (art. 95 ust. 1 prawa bankowego w związku z art. 244 § 1 i art. 252 k.p.c.) to jednak miał charakter zakresowy, ponieważ obejmował postępowania cywilne z udziałem konsumentów. Aktualny problem konstytucyjny dotyczy innego kręgu podmiotów od rozpatrywanego w sprawie o sygn. P 7/09. Zdaniem Prokuratora Generalnego okoliczności te powodują, że nie można przyjąć wystąpienia negatywnej przesłanki procesowej w postaci *ne bis in idem*. Do umorzenia postępowania konieczne jest bowiem wystąpienie zarówno tożsamości zaskarżonych przepisów, wzorców konstytucyjnych jak i zarzutów.

Prokurator Generalny wskazał na istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia pytania prawnego wyroku o sygn. P 7/09, ponieważ Trybunał Konstytucyjny dokonał w nim oceny nadania szczególnej mocy prawnej dokumentu urzędowego księgom rachunkowym banku i wyciągom z tych ksiąg. Odnosząc się do tego wyroku, w którym Trybunał stwierdził niekonstytucyjność art. 95 ust. 1 prawa bankowego w odniesieniu do postępowań cywilnych z udziałem konsumentów, Prokurator Generalny wskazał, że w kategorii przedsiębiorców, zgodnie z legalną definicją zawartą w art. 43¹ k.c., mieszczą się również osoby fizyczne prowadzące działalność zawodową, a więc m.in. wykonujące wolne zawody. Osoby takie trudno traktować jako posiadające profesjonalną wiedzę prawniczą, konieczną do obrony swoich praw w postępowaniu cywilnym, a ich pozycja nie różni się istotnie od sytuacji konsumentów.

Ponadto Prokurator Generalny zwrócił uwagę na istotną zmianę kontekstu normatywnego, jaką stanowi likwidacja z dniem 3 maja 2012 r. postępowania odrębnego w sprawach gospodarczych toczonych pomiędzy przedsiębiorcami (dział IVa księgi pierwszej k.p.c.) dokonana ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1381).

Utrudnieniem w przedstawieniu dowodu przeciwności, który jest konieczny do zanegowania prawdziwości ksiąg rachunkowych banków lub wyciągów z tych ksiąg przedstawionych jako dowody w postępowaniu cywilnym, jest również fakt, że znaczna część drobnych przedsiębiorców jest, zgodnie z art. 2 ustawy o rachunkowości, zwolniona z obowiązku prowadzenia ksiąg rachunkowych.

W konsekwencji powyższych okoliczności Prokurator Generalny wskazał, że istnienie ocenianego przywileju bankowego prowadzi do pogorszenia sytuacji prawnej przedsiębiorców, z których znaczna część nie jest profesjonalistami w zakresie prawa bankowego. Prokurator Generalny, odwołując się do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 7/09, potwierdził, że brak jest konstytucyjnie istotnych podstaw do uznania zgodności szczególnego uprawnienia procesowego przysługującego bankom w stosunku do przedsiębiorców z zasadą równości (art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji) i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Odnosząc się do problemu niezgodności art. 95 ust. 1 prawa bankowego w zakwestionowanym zakresie z art. 20 Konstytucji Prokurator Generalny wskazał, że przyjęte rozwiązanie nie łagodzi społecznych skutków funkcjonowania praw rynku, ale powoduje dodatkowe zwiększenie dysproporcji pomiędzy bankiem a innym przedsiębiorcą w trakcie postępowania cywilnego. Prowadzi to do naruszenia przez zaskarżony przepis również art. 20 Konstytucji.

3. Marszałek Sejmu pismem z dnia 26 lipca 2013 r. przedstawił stanowisko, że postępowanie w sprawie pytania prawnego powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu wskazał, że art. 95 prawa bankowego został znowelizowany ustawą z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe oraz ustawy o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. poz. 777; dalej: ustawa zmieniająca z 2013 r.). Dodany do art. 95 ust. 1a ograniczył moc dowodową dokumentów bankowych w postępowaniu cywilnym.

Ponieważ ustawa zmieniająca z 2013 r. nie zawiera unormowań intertemporalnych, to zgodnie z zasadą natychmiastowej skuteczności nowych przepisów procesowych znajdzie zastosowanie również w sprawie rozpoznawanej przez sąd pytający. W konsekwencji zmiany stanu prawnego nastąpił brak przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny kwestii zgodności z Konstytucją wskazanego zakresu art. 95 ust. 1 prawa bankowego nie jest już konieczne do rozpoznania sprawy przez sąd pytający. W tym stanie rzeczy zachodzi przesłanka umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Niniejsza sprawa została zainicjowana pytaniem sądu. Kontrola konstytucyjności w trybie pytania prawnego musi odpowiadać warunkom określonym w art. 193 Konstytucji, a także w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Z przepisów tych wynikają trzy istotne przesłanki dopuszczalności pytania prawnego: a) podmiotowa – pytanie może przedstawić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ wymiaru sprawiedliwości; b) przedmiotowa – pytanie prawne może dotyczyć wyłącznie oceny zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami; c) funkcjonalna – wystąpienie z pytaniem jest uzasadnione tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym (szerzej zob.: postanowienie TK z 6 lutego 2007 r., sygn. P 33/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 14 i powołane tam orzeczenia). Jak wskazano w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14, przedmiotem pytania prawnego mogą być wszystkie przepisy, których zgodność lub niezgodność z Konstytucją wpłynę na treść rozstrzygnięcia sądu pytającego. Nie muszą one stanowić podstawy rozstrzygnięcia, jak w wypadku skargi konstytucyjnej, co wynika z porównania treści art. 79 i art. 193 Konstytucji.

W niniejszej sprawie spełnione zostały przesłanki podmiotowa i przedmiotowa. Pytanie prawne zostało sformułowane przez sąd powszechny w trakcie rozpoznawania sprawy cywilnej o zapłatę pomiędzy bankiem a przedsiębiorcą.

2. Kwestia spełnienia przesłanki funkcjonalnej wymaga analizy. Sąd pytający zwrócił się o ocenę zgodności części art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 1376, ze zm.; dalej: prawo bankowe) w związku z art. 244 § 1 i art. 252 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm., dalej: k.p.c.) ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Art. 95 ust. 1 prawa bankowego stanowi: „Księgi rachunkowe banków i sporządzone na ich podstawie wyciągi oraz inne oświadczenia podpisane przez osoby upoważnione do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych banków i opatrzone pieczęcią banku, jak również sporządzone w ten sposób pokwitowania odbioru należności mają moc prawną dokumentów urzędowych w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych oraz ustanowionych na rzecz banku zabezpieczeń i mogą stanowić podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych”.

Art. 95 ust. 1 prawa bankowego zrównuje m.in. księgi rachunkowe banku oraz wyciągi z nich z dokumentami urzędowymi w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych oraz zabezpieczeń ustanowionych na rzecz banku. Przepis ten nie wskazuje jednak, jakie znaczenie wiąże się z mocą dokumentu urzędowego. Konsekwencje art. 95 ust. 1 prawa bankowego wynikają z rozwiązań prawnych przewidzianych w poszczególnych procedurach i dziedzinach prawa. Wskazane przez sąd pytający przepisy kodeksu postępowania cywilnego określają znaczenie dokumentów urzędowych przedstawianych sądowi jako dowody w postępowaniu cywilnym. Art. 244 § 1 k.p.c. stanowi: „Dokumenty urzędowe, sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w zakresie ich działania, stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone”. Przepis ten określa warunki formalne, jakie musi spełniać dokument urzędowy (sporządzenie w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w zakresie ich działania), w tym zakresie nie znajduje on zastosowania do dokumentów bankowych. Równocześnie jednak art. 244 § 1 k.p.c. wprowadza domniemanie autentyczności i prawdziwości treści dokumentu urzędowego. To znaczy, że, po pierwsze, w postępowaniu przed sądem cywilnym dokument urzędowy jest uznawany za wydany przez podmiot, który został oznaczony jako wystawca dokumentu. Po drugie, mamy do czynienia z domniemaniem zgodności z prawdą tego, co zostało w dokumencie urzędowo stwierdzone, a samo jego przedstawienie sądowi jest wystarczającym dowodem w tym zakresie. Natomiast art. 252 k.p.c. stanowi: „Strona, która zaprzecza prawdziwości dokumentu urzędowego albo twierdzi, że zawarte w nim oświadczenia organu, od którego dokument ten pochodzi, są niezgodne z prawdą, powinna okoliczności te udowodnić”. Strona kwestionująca autentyczność dokumentu urzędowego albo prawdziwość zawartej w nim treści ma więc możliwość udowodnienia tych okoliczności, poprzez przedstawienie dowodu przeciwności.

Porównanie treści zakwestionowanego przez sąd pytający art. 95 ust. 1 prawa bankowego oraz przywołanych jako przepisy związkowe art. 244 § 1 i art. 252 k.p.c. wskazuje, że pytanie prawne koncentruje się na konsekwencjach nadania przez ustawodawcę mocy prawnej dokumentów urzędowych księgom rachunkowym banku i wyciągom z tych ksiąg występujących w postępowaniu cywilnym. Natomiast sąd pytający nie kwestionuje wynikających ze wskazanych jako związkowe przepisów k.p.c. domniemań prawnych, związanych z wykorzystaniem dokumentów urzędowych w postępowaniu cywilnym, ani zasad rozkładu ciężaru dowodu przy obalaniu powyższych domniemań.

W sprawie rozpatrywanej przez sąd pytający konsekwencje zastosowania art. 95 ust. 1 prawa bankowego w związku z art. 244 § 1 i art. 252 k.p.c. mają wpływ na rozstrzygnięcie, ponieważ wyciąg z księgi rachunkowej banku stanowi dowód zarówno istnienia jak i wysokości dochodzonej przez bank wierzytelności.

Decydujące znaczenie dla oceny przesłanki funkcjonalnej ma jednak zmiana stanu prawnego, jaka nastąpiła po wniesieniu pytania prawnego. W następstwie wyroków TK z 15 marca 2011 r., sygn. P 7/09 (OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 10) oraz z 11 lipca 2011 r., sygn. P 1/10 (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 53) uchwalona została ustawa z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz ustawy o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. poz. 777; dalej: ustawa zmieniająca z 2013 r.). W wyroku z 15 marca 2011 r. Trybunał oceniając nadanie mocy dowodowej dokumentu urzędowego księgom rachunkowym banku oraz wyciągom z tych ksiąg jednoznacznie wskazał, że brak jest konstytucyjnie wartościowych argumentów przemawiających za utrzymywaniem szczególnego przywileju procesowego dla banków, który stanowi jeden z relikwów gospodarki społecznej, gdy większość banków należało do państwa. Zdaniem Trybunału nie można również upatrywać uzasadnienia dla utrzymywania tego przywileju w pozanormatywnym przymiocie instytucji zaufania publicznego. Wprowadzanie przez ustawodawcę rozwiązań, które pozwalają bankom uzyskiwać uprzywilejowaną pozycję w systemie gospodarczym, nie jest konieczne dla ich sprawnego działania. Nie ulega wątpliwości, że dla zachowania bezpieczeństwa systemu bankowego ważne są m.in. odpowiednie wyposażenie banków w kapitały własne, zapewnienie wysokich kwalifikacji zawodowych oraz etycznych kadry zarządzającej, czy też obowiązkowy system gwarantowania wkładów.

Jakkolwiek wyrok TK dotyczący art. 95 ust. 1 prawa bankowego w sprawie o sygn. P 7/09 dotyczył tylko postępowania cywilnych z udziałem konsumentów, to jednak ocena wyrażona w tym wyroku obejmowała całościowo szczególnie uprawnienie w postaci nadania dokumentom bankowym mocy prawnej dokumentów urzędowych. Zakres wyroku był jedynie konsekwencją związania Trybunału treścią pytania prawnego.

W konsekwencji wyroku o sygn. P 7/09 oraz analogicznego rozstrzygnięcia w odniesieniu do ksiąg rachunkowych funduszy sekurytyzacyjnych (wyrok z 11 lipca 2011 r., sygn. P 1/10) ustawodawca zdecydował o istotnym ograniczeniu szczególnej mocy dowodowej dokumentów bankowych w postępowaniu cywilnym, niezależnie od tego, jakie podmioty w nim uczestniczą. Ustawa zmieniająca z 2013 r. w art. 1 dodała do prawa bankowego art. 95 ust. 1a w brzmieniu: „Moc prawna dokumentów urzędowych, o której mowa w ust. 1, nie obowiązuje w odniesieniu do dokumentów wymienionych w tym przepisie w postępowaniu cywilnym”.

Wskazana nowelizacja odnosi się wprost do problemu konstytucyjnego, który został przedstawiony Trybunałowi w niniejszej sprawie. Przedmiotem pytania prawnego jest bowiem ocena konstytucyjności skutków, jakie w postępowaniu cywilnym prowadzonym wobec przedsiębiorców powoduje nadanie przez ustawodawcę księgom rachunkowym banku i wyciągom z tych ksiąg mocy dowodowej dokumentów urzędowych.

Jakkolwiek zakwestionowany art. 95 ust. 1 prawa bankowego nie został uchylony ani zmieniony, to dodany ustawą zmieniającą z 2013 r. ust. 1a spowodował istotną modyfikację treści normy prawnej określającej charakter ksiąg rachunkowych banku i wyciągów z tych ksiąg. Jakkolwiek nadal, zgodnie z art. 95 ust. 1 prawa bankowego, mają one moc dokumentów urzędowych, to regulacja ta nie obejmuje postępowania cywilnego. W konsekwencji wyciągi z ksiąg rachunkowych banku przedstawione jako dowody w postępowaniu cywilnym należy traktować jako dokumenty prywatne. Ustawa nowelizująca weszła w życie po upływie 14 dniowego *vacatio legis* i nie zawiera przepisów przejściowych. Ponieważ kwestia oceny charakteru określonego dokumentu jest regulacją proceduralną, to dodany ust. 1a art. 95 prawa bankowego znajdzie zastosowanie we wszystkich toczących się w dniu wejścia w życie tego przepisu postępowaniach cywilnych, zgodnie z zasadą prawa intertemporalnego bezpośredniego działania nowej ustawy. Również sąd pytający w rozpatrywanej sprawie będzie zobowiązany do zastosowania tego przepisu, a nie art. 95 ust. 1, którego dotyczy pytanie prawne. To znaczy, że na skutek zmiany stanu prawnego księgi rachunkowe banku i wyciągi z tych ksiąg w postępowaniu cywilnym nie mają mocy prawnej dokumentów urzędowych. Przedstawiony przez sąd pytający problem konstytucyjny został zatem rozwiązany przez samego ustawodawcę.

W tej sytuacji nie została spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego, ponieważ rozstrzygnięcie sprawy przez sąd pytający nie jest uzależnione od orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. W konsekwencji postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

105

POSTANOWIENIE z dnia 24 września 2013 r. **Sygn. akt P 5/13**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat – przewodniczący
Leon Kieres – sprawozdawca
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 września 2013 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie:

czy art. 328 § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim pomija możliwość skutecznego złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku przed jego ogłoszeniem, 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. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie, II Wydział Cywilny (dalej: pytający sąd), w postanowieniu z 29 stycznia 2013 r. (sygn. akt II C 281/10) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 328 § 1 zdanie pierwsze 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 pomija możliwość skutecznego złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku przed jego ogłoszeniem, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu w związku z rozstrzygnięciem sprawy przeciwko Skarbowi Państwa o zadośćuczynienie. Na rozprawie 6 grudnia 2012 r., w obecności powoda, zostało ogłoszone postanowienie o odroczeniu ogłoszenia wyroku do 12 grudnia 2012 r. Następnie w piśmie z 6 grudnia 2012 r. powód wniósł, „w związku z odroczeniem ogłoszenia wyroku do 12 grudnia 2012 r., o «przesłanie wyroku z uzasadnieniem pocztą do domu»”. Było to równoznaczne ze złożeniem wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku jeszcze przed jego ogłoszeniem. Pytający sąd powziął wątpliwości co do zgodności z Konstytucją podstawy prawnej ograniczeń czasowych żądania uzasadnienia wyroku i w tej sprawie wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym.

Pytający sąd, powołując się na dotychczasowe orzecznictwo sądowe, stwierdził, że złożenie wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku przed jego ogłoszeniem jest nieskuteczne. Wynika to z brzmienia art. 328 § 1 zdanie pierwsze k.p.c., który stwarza uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o sporządzenie uzasadnienia wyroku „wyłącznie w okresie od ogłoszenia orzeczenia do upływu tygodniowego terminu od chwili dokonania tej czynności”.

W ocenie pytającego sądu, takie rozwiązanie jest wadliwe, ponieważ strona postępowania cywilnego nie może wystąpić skutecznie o sporządzenie uzasadnienia wyroku w sytuacji nadania wnioskowi „charakteru warunkowego”. Wniosek strony o sporządzenie uzasadnienia wyroku nie będzie także skuteczny w wypadku złożenia go przed ogłoszeniem wyroku, gdy termin dokonania tej czynności został już wyznaczony. Poza tym skutków procesowych nie wywrze złożenie wniosku w dniu, w którym nastąpiło ogłoszenie wyroku, ale przed dokonaniem tej czynności. W końcu wniosek nie będzie skuteczny w sytuacji, gdy zostanie złożony po ogłoszeniu wyroku i po godzinie wyznaczonej na dokonanie tej czynności, gdy faktycznie ogłoszenie wyroku nastąpi w późniejszym niż w pierwotnie wyznaczonym czasie.

W przekonaniu pytającego sądu: „(...) obowiązująca zasada składania wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku nie odpowiada konstytucyjnemu wymaganiu ukształtowania sprawiedliwej procedury sądowej. Przepisy postępowania nie powinny zawierać norm stanowiących w istocie procesowe pułapki, niczym nieuzasadnione wymagania i warunki, którym niesprostowanie wyklucza lub w istotny sposób ogranicza realizację przez stronę jej procesowych uprawnień. Takim istotnym uprawnieniem jest możliwość uzyskania pisemnego uzasadnienia wyroku. Złożenie wniosku przed (...) ogłoszeniem wyroku co do zasady wykluczy w ogóle konieczność sporządzenia uzasadnienia orzeczenia, co nie pozwoli stronie na zapoznanie się z pisemnymi motywami wyroku, a więc wyłączy możliwość skorzystania przez stronę z podstawowego uprawnienia przed ewentualnym zaskarżeniem orzeczenia w toku instancji. Przepis dotyczący terminu złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku powinien zatem zawierać normę ustanawiającą termin końcowy (*dies ad quem*) na złożenie wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku. Przyjęcie możliwości skutecznego złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia przed jego ogłoszeniem, przy jednoczesnym założeniu, że taki «przedwczesny» wniosek podlegałby uwzględnieniu dopiero po ewentualnym ogłoszeniu wyroku, nie wpłynęłoby w jakikolwiek negatywny sposób na przebieg postępowania. Taka regulacja spowodowałaby natomiast, iż strona we właściwym w jej ocenie czasie mogłaby złożyć ten wniosek, bez konieczności stałego zainteresowania przebiegiem postępowania w celu dokonania tej czynności w ściśle określonych przez ustawodawcę ramach czasowych, jak ma to miejsce

w aktualnym stanie prawnym. Ustanowienie terminu początkowego na złożenie wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku prowadzi – w ocenie Sądu pytającego – do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż ograniczenie wynikające z przyjęcia tego rodzaju rozwiązania nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia w dyspozycji art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

2. Marszałek Sejmu w piśmie procesowym z 12 lipca 2013 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W ocenie Marszałka Sejmu, w pytaniu prawnym została wyrażona przede wszystkim negatywna ocena obowiązującego modelu składania wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku. Zarazem pytający sąd zaproponował ustanowienie, w miejsce obowiązujących przepisów, uregulowania o odmiennych skutkach prawnych. Marszałek Sejmu powziął w związku z tym wątpliwości, czy „zarzuty pytającego sądu istotnie mają na celu wyeliminowanie niekonstytucyjnej (...) regulacji, czy też zmierzają *de facto* do zasadniczej modyfikacji przyjętego aktualnie – uwarunkowanego historycznie oraz zaakceptowanego w doktrynie i orzecznictwie – modelu [sporządzania uzasadnienia wyroku]”.

Zdaniem Marszałka Sejmu, pytający sąd nie dowiódł, że od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy. W szczególności za wystarczające nie można uznać samej deklaracji takiej zależności, bez podania uzasadnienia. Jak zauważył Marszałek: „Prawidłowo sformułowane pytanie powinno zawierać wyjaśnienie, w jaki sposób ewentualne stwierdzenie przez Trybunał niezgodności przepisu wskazanego jako przedmiot kontroli mogłoby doprowadzić do rozstrzygnięcia odmiennego od tego, które zapadłoby w stanie prawnym obejmującym zakwestionowany przepis”.

Marszałek Sejmu stwierdził ponadto, że pytanie prawne nie spełnia warunków formalnych, określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Sąd pytający nie przedstawił bowiem żadnych mieszczących się w kognicji Trybunału Konstytucyjnego argumentów wskazujących na naruszenie Konstytucji przez art. 328 § 1 zdanie pierwsze k.p.c. Najbardziej eksponowany w tym kontekście argument był zaś w istocie postulatem *de lege ferenda*.

3. Prokurator Generalny w piśmie procesowym z 19 czerwca 2013 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny uznał, że pytanie prawne nie spełnia wymogów formalnych. Pytający sąd nie wykazał bowiem zależności między odpowiedzią na przedstawione pytanie a rozstrzygnięciem toczącej się przed sądem sprawy. „Sąd ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że wyrokiem z 12 grudnia 2012 r. merytorycznie rozstrzygnął zawisłą przed nim sprawę a konstytucyjne wątpliwości odnoszą się do przepisu o charakterze proceduralnym, na podstawie którego ma nastąpić rozstrzygnięcie następcze do rozstrzygnięcia głównego”. Według Prokuratora Generalnego, z przedstawionego stanu prawnego i faktycznego sprawy, na kanwie której zostało wniesione pytanie prawne, nie wynika, jakiemu celowi będzie służyło rozpoznanie wniosku powoda o sporządzenie uzasadnienia, złożonego przed ogłoszeniem wyroku.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie, II Wydział Cywilny (dalej: pytający sąd), zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 328 § 1 zdanie pierwsze 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 pomija możliwość skutecznego złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku przed jego ogłoszeniem.

Zaskarżony przepis, łącznie z nieobjętymi pytaniem prawnym zdaniami drugim i trzecim, ma następujące brzmienie: „Uzasadnienie wyroku sporządza się na żądanie strony, zgłoszone w terminie tygodniowym od dnia ogłoszenia sentencji wyroku, a w wypadku, o którym mowa w art. 327 § 2 – od dnia doręczenia sentencji wyroku. Żądanie spóźnione sąd odrzuci na posiedzeniu niejawnym. Sąd sporządza uzasadnienie wyroku również wówczas, gdy wyrok został zaskarżony w ustawowym terminie oraz gdy wniesiono skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia”.

2. Art. 328 § 1 k.p.c. określa sytuacje i terminy sporządzenia uzasadnienia wyroku. Zasadą jest, że sąd sporządza uzasadnienie na wniosek strony złożony w ustawowym terminie tygodniowym od dnia ogłoszenia wyroku. Gdy wskutek pozbawienia wolności strona nie mogła być obecna przy ogłaszaniu wyroku, sąd z urzędu w ciągu

tygodnia od dnia ogłoszenia wyroku doręcza odpis jego sentencji z pouczeniem o terminie i sposobie wniesienia środka zaskarżenia; termin tygodniowy jest liczony od dnia doręczenia tej sentencji (art. 327 § 2 k.p.c.). Sąd pierwszej instancji sporządza uzasadnienie wyroku również wówczas, gdy wyrok został zaskarżony w ustawowym terminie oraz gdy wniesiono skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Uzasadnienie wyroku sporządza się w terminie dwutygodniowym od dnia złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia, a gdy wniosek taki nie był zgłoszony – od dnia zaskarżenia wyroku lub wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 329 zdanie pierwsze k.p.c.). Wyrok z uzasadnieniem doręcza się tylko tej stronie, która zażądała sporządzenia uzasadnienia (art. 331 k.p.c.).

Apelację wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok, w terminie dwutygodniowym od doręczenia stronie skarżącej wyroku z uzasadnieniem (art. 369 § 1 k.p.c.). Jeżeli strona nie zażądała uzasadnienia wyroku w terminie tygodniowym od ogłoszenia sentencji, termin wniesienia apelacji biegnie od dnia, w którym upłynął termin żądania uzasadnienia (art. 369 § 2 k.p.c.).

W art. 394 § 1 pkt 7 k.p.c. wymieniono wśród postanowień sądu pierwszej instancji, zaskarżalnych zażaleniem do sądu drugiej instancji, postanowienia o odmowie sporządzenia uzasadnienia orzeczenia oraz o odmowie jego doręczenia.

Z kolei według art. 387 k.p.c., sąd drugiej instancji uzasadnia z urzędu wyrok oraz postanowienie kończące postępowanie w sprawie. W sprawach, w których apelację oddalono, uzasadnienie sporządza się tylko wówczas, gdy strona zażądała doręczenia jej wyroku z uzasadnieniem (§ 1). Sporządzenie uzasadnienia powinno nastąpić w terminie dwóch tygodni od dnia ogłoszenia sentencji orzeczenia. Jeżeli ogłoszenia nie było, termin ten liczy się od dnia wydania orzeczenia. W sprawach, w których apelację oddalono, uzasadnienie sporządza się w terminie dwóch tygodni od dnia zgłoszenia wniosku (§ 2). Orzeczenie z uzasadnieniem doręcza się tej stronie, która w terminie tygodniowym od ogłoszenia sentencji zażądała doręczenia. Jeżeli ogłoszenia nie było, orzeczenie z uzasadnieniem doręcza się stronom z urzędu w terminie tygodniowym od sporządzenia uzasadnienia (§ 3). Jeżeli uzasadnienie nie zostało sporządzone, a w sprawie została wniesiona skarga kasacyjna lub skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, sąd drugiej instancji sporządza uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia w terminie dwóch tygodni od dnia wniesienia skargi (§ 4).

W postępowaniu uproszczonym sąd drugiej instancji uzasadnia z urzędu jedynie wyrok uchylający zaskarżony wyrok i przekazujący sprawę sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania (art. 505¹³ § 1 k.p.c.). Poza tym sąd drugiej instancji sporządza uzasadnienie wyroku na wniosek strony, zgłoszony w terminie tygodniowym od dnia ogłoszenia lub doręczenia wyroku, jeżeli nie był ogłoszony. Sąd sporządza uzasadnienie także w każdym innym wypadku, w którym zażąda tego Sąd Najwyższy (art. 63 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2013 r. poz. 499). Swoiste odstępstwo od art. 328 § 1 k.p.c. przewidziano w postępowaniu uproszczonym; zgodnie z art. 505⁸ § 2 i 3 k.p.c. strona może zrzec się doręczenia uzasadnienia wyroku.

Jak wynika z przytoczonych regulacji k.p.c., sąd pierwszej instancji sporządza pisemne uzasadnienie wyroku co do zasady na wniosek strony (wyjątek przewiduje art. 328 § 1 zdanie trzecie k.p.c.). Sąd drugiej instancji sporządza pisemne uzasadnienie albo na wniosek strony (gdy oddalono apelację w całości), albo z urzędu (gdy apelację przynajmniej częściowo uwzględniono).

3. Zarówno w piśmiennictwie prawniczym, jak i orzecznictwie sądów, w tym w licznych judykatach Sądu Najwyższego, przyjmuje się niespornie, że wniosek o sporządzenie uzasadnienia wyroku może być złożony dopiero po ogłoszeniu sentencji wyroku. Spóźnione zgłoszenie (po upływie 7 dni) pozostanie bezskuteczne (art. 167 k.p.c.), natomiast dokonane przed wydaniem wyroku – bezprzedmiotowe, gdyż nie można żądać uzasadnienia orzeczenia nieistniejącego. Innymi słowy, wniosek o sporządzenie uzasadnienia wyroku złożony przed jego wydaniem nie wywołuje żadnych skutków procesowych i podlega odrzuceniu na posiedzeniu niejawnym.

Takie stanowisko było prezentowane już na gruncie art. 350 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 1932 r. Nr 112, poz. 934, ze zm.), będącego odpowiednikiem art. 328 § 1 k.p.c. W jednym z orzeczeń Sąd Najwyższy stwierdził wówczas, że: „Pozwany zarzuca obrazę art. 350 k.p.c., gdyż zdaniem jego z brzmienia przepisu tego wynika, że wniosek może być stawiany w każdym czasie byleby tylko nastąpiło to przed upływem 7 dni po wydaniu wyroku. Atoli wyrażenie «przed upływem tygodnia» do podobnego rozumienia treści art. 350 k.p.c. nie zniewala. Z wyrażeniem użytym w ustawie da się równie dobrze pogodzić znaczenie – w ciągu jednego tygodnia. Podobne zaś pojmowanie art. 350 k.p.c. odpowiada intencji tego przepisu, który miał mieć na celu odciążenie sądów, a który stałby się w największej części iluzoryczny, gdyby dopuścić wykładnię, do której zmierza pozwany. Dodać należy tu jeszcze, że żądanie sporządzenia wyroku na piśmie zgłoszone przed zapadnięciem wyroku przedstawia podejmowanie czynności procesowych na zapas. Jak zaś wnosić można z przepisu w rodzaju art. 206, 207 k.p.c. ustawa takim

działaniom stron nie jest przychylna” (orzeczenie Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z 1 lutego 1935 r., sygn. akt C III 339/33, „Zbiór Orzeczeń” 1935, nr IX, poz. 356).

W nowszym orzecznictwie Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że: „W myśl art. 328 § 1 k.p.c. uzasadnienie wyroku sporządza się na żądanie strony zgłoszone w terminie tygodniowym od dnia ogłoszenia sentencji wyroku. Zasadą jest zatem sporządzanie uzasadnienia wyroku na żądanie strony zgłoszone w przepisany termin. Uwzględniając zaś zasadę, że sąd doręcza wyrok z uzasadnieniem, a nie samą sentencję, ustawodawca stanowi w art. 331 k.p.c., że wyrok z uzasadnieniem doręcza się tylko stronie, która w terminie tygodniowym od ogłoszenia jego sentencji zażądała sporządzenia uzasadnienia. W obu powołanych przepisach sformułowania «od dnia ogłoszenia sentencji wyroku» nie sposób rozumieć inaczej, jak jako wyraźne określenie daty rozpoczęcia biegów ustanowionych w nich terminów ustawowych, oznaczonych w tygodniach. Sformułowanie takie nie może prowadzić do wniosku, że chodzi tylko o to, iż żądanie sporządzenia uzasadnienia wyroku można zgłosić nie później niż w terminie tygodniowym od jego ogłoszenia – jak to sugeruje Sąd Wojewódzki. Taka wykładnia pozostaje w wyraźnej sprzeczności z treścią przepisu i dlatego nie można uznać jej za prawidłową” (uchwała Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej i Administracyjnej z 30 czerwca 1989 r., sygn. akt III CZP 67/89, Lex Polonica nr 310672).

Z kolei w postanowieniu z 11 października 2002 r. (sygn. akt I CZ 115/02, Lex nr 577433) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że: „Kwestię doręczenia stronie wyroku z uzasadnieniem reguluje art. 328 § 1 k.p.c. Przepis ten wyraźnie stanowi, że żądanie doręczenia wyroku z uzasadnieniem może być przez stronę złożone w terminie tygodniowym od dnia ogłoszenia sentencji wyroku, co oznacza, że nie można takiego wniosku skutecznie złożyć przed ogłoszeniem sentencji. W orzecznictwie Sądu Najwyższego kwestię tę rozstrzygano jednoznacznie (por. orzeczenie SN z dnia 15 września 2000 r., I PKN 406/00, OSNAPIUS 2002 r., nr 8, poz. 190)” (zob. też postanowienia Sądu Najwyższego z: 15 września 2000 r., sygn. akt I PKN 406/00, OSNP nr 8/2002, poz. 190; 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II UZ 24/12, Lex nr 1235847; 6 czerwca 2012 r., sygn. akt III CZ 39/12, Lex nr 1212817; 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt V CZ 170/11, Lex nr 1214629, zob. też np.: J. Gudowski, [w:] M. Jędrzejewska, P. Grzegorzczak, K. Weitz, T. Ereciński, J. Gudowski, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Lex Polonica nr 3929664, ed. 2013, uwagi do art. 328, tezy 2-9; S. Dąbrowski, A. Łazarska, *Uzasadnienie orzeczeń sądowych w procesie cywilnym*, „Przeгляд Sądowy” nr 3/2012, s. 10 i n.).

Na odmowę sporządzenia i doręczenia uzasadnienia wyroku – jak już wcześniej wspomniano – przysługuje zażalenie (art. 394 § 1 pkt 7 k.p.c.). W razie uchybienia terminowi strona może natomiast złożyć wniosek o jego przywrócenie, ponieważ brak uzasadnienia wyroku pociąga za sobą ujemne skutki procesowe dla strony (art. 168 § 2 k.p.c.).

Uzasadnienie wyroku nie jest warunkiem jego zaskarżenia (por. art. 369 § 2 k.p.c.). Strona, mimo braku uzasadnienia wyroku, może go zaskarżyć w ustawowym terminie, z tym, że brak uzasadnienia zmusza ją do konstruowania zarzutów w oderwaniu od argumentów sądu. Wprawdzie przewodniczący (sędzia sprawozdawca), ogłaszając wyrok, podaje zasadnicze powody rozstrzygnięcia sprawy (art. 326 § 3 k.p.c.), jednak ustne motywy zazwyczaj nie są wyczerpujące. W tej sytuacji skarżący bierze na siebie ryzyko, że z powodu nieznamości uzasadnienia wyroku nie odniesie się do wszystkich istotnych zarzutów i osłabi swą pozycję w postępowaniu apelacyjnym (por. uchwałę składu 7 sędziów SN z 31 stycznia 2008 r., sygn. akt III CZP 49/07, OSN nr 6/2008, poz. 55).

4. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kwestią wstępną jest w tym wypadku dopuszczalność merytorycznego rozpoznania sprawy z punktu widzenia warunków określonych 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; por. liczne postanowienia TK, m.in. z: 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; 12 kwietnia 2000 r., sygn. P 14/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 90; 10 października 2000 r., sygn. P 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195; 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; 19 kwietnia 2006 r., sygn. P 12/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 49; 8 stycznia 2013 r., sygn. P 48/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 8; 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, niepubl.).

Zgodnie z art. 32 ustawy o TK, pytanie prawne musi spełniać wymogi pisma procesowego: wyraźnie określać zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją, w tym wskazywać przedmiot i zakres pytania, odpowiednie wzorce kontroli oraz zawierać należycie sformułowane uzasadnienie zarzutów. Na pytającym sądzie spoczywa ciężar udowodnienia, w zakresie objętym pytaniem, niezgodności ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał, „ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie (...) Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6, s. 44 oraz zob. wyroki z: 28 czerwca 2000 r.,

sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000 poz. 142; 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111, oraz postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. P 120/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 143). Trybunał jest przy tym związany treścią oraz granicami rozpatrywanego pytania prawnego. Nie może – wychodząc poza granice określone w pytaniu – wyręczać sądu pytającego w doborze argumentacji adekwatnej do podnoszonych w pytaniu prawnym wątpliwości.

W wypadku tego pytania prawnego wątpliwości budzi to, czy zawiera ono uzasadnienie zarzutów niezgodności art. 328 § 1 zdanie pierwsze k.p.c. Przesłanka ta nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz zawsze muszą być możliwe do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. W szczególności nie sposób uznać, że uzasadnienie jest dostateczne, jeżeli wszystkie zarzuty wobec zakwestionowanej regulacji na tle danego wzorca kontroli wykraczają poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

5. W ocenie pytającego sądu, art. 328 § 1 zdanie pierwsze k.p.c. kształtuje nieprawidłowy model składania wniosku o uzasadnienie wyroku. Podstawowe zastrzeżenie dotyczy ograniczenia czasowego wystąpienia z wnioskiem, czyli brakiem możliwości jego złożenia jeszcze przed ogłoszeniem wyroku. Według pytającego sądu, taki stan jest obarczony wadą polegającą na „pominięciu” przez ustawodawcę w zaskarżonym przepisie określonej regulacji, która stwarzałaby prawo do „skutecznego złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku przed jego ogłoszeniem”. Pytający sąd odnotował, że *de lege lata* strona nie może zgłaszać wniosków o sporządzenie uzasadnienia: a) w dniu, w którym ma nastąpić ogłoszenie wyroku, aczkolwiek jeszcze przed samym ogłoszeniem, b) o charakterze warunkowym, uzależnionych od wystąpienia określonych zdarzeń przyszłych i niepewnych, c) przed ogłoszeniem wyroku, kiedy już jednak zna termin ogłoszenia. Pytający sąd stwierdził przy tym, że art. 328 § 1 zdanie pierwsze k.p.c. nie odpowiada konstytucyjnym wymogom sprawiedliwej procedury sądowej oraz jest „procesową pułapką”, ponieważ kreuje nieuzasadnione wymagania, których niedochowanie „w istotny sposób ogranicza realizację przez stronę jej procesowych uprawnień” (czyli prawa do uzyskania pisemnego uzasadnienia wyroku). Złożenie wniosku przed ogłoszeniem wyroku, a więc niezgodnie z obowiązującymi przepisami, wyklucza bowiem – co do zasady – konieczność sporządzenia uzasadnienia, „co nie pozwoli stronie na zapoznanie się z pisemnymi motywami wyroku”. Podsumowując swój wywód, pytający sąd zasugerował, że „[p]rzepis dotyczący terminu złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku powinien (...) zawierać normę ustanawiającą termin końcowy (...) na złożenie wniosku o sporządzenie uzasadnienia”. Zdaniem pytającego sądu, takie rozwiązanie nie wpływałoby negatywnie na przebieg postępowania cywilnego, dla strony zaś byłoby korzystniejsze i bardziej wyważone (proporcjonalne), ponieważ mogłaby ona „we właściwym w jej ocenie czasie (...) złożyć (...) wniosek, bez konieczności stałego zainteresowania przebiegiem postępowania w celu dokonania tej czynności w ściśle określonych przez ustawodawcę ramach czasowych, jak ma to miejsce w aktualnym stanie prawnym”.

Zważywszy na treść pytania prawnego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pytający sąd nie podał żadnych argumentów uzasadniających niezgodność art. 328 § 1 zdanie pierwsze k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku art. 31 ust. 3 Konstytucji. Prawidłowo zredagowane pytanie prawne wymaga nie tylko określenia przepisu mającego być wzorcem kontroli, lecz także powołania merytorycznych argumentów wskazujących niezgodność przepisu z tym wzorcem. Tymczasem pytający sąd ograniczył się do zrelacjonowania stanu faktycznego i prawnego zawisłej przed nim sprawy oraz przytoczył normy konstytucyjne, które – jego zdaniem – zostały naruszone. Nie wyjaśnił zwłaszcza: a) czym przejawia się w tej konkretnej sprawie, w związku z którą zostało zadane pytanie prawne, „procesowa pułapka” zastawiona przez ustawodawcę na podmioty występujące z wnioskiem o sporządzenie uzasadnienia wyroku, b) co świadczy o odejściu w art. 328 § 1 zdanie pierwsze k.p.c. od standardów „sprawiedliwej procedury sądowej” oraz c) na czym *in casu* polega nieproporcjonalne ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu.

Ponadto pytający sąd wysunął tezę, że obowiązujący stan prawny jest tylko jednym z możliwych modelowych rozwiązań systemu sporządzania uzasadnień wyroków, a następnie sformułował w tym kontekście szereg postulatów racjonalizujących istniejący stan rzeczy oraz zaproponował odmienne regulacje procedury cywilnej. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że wnioski *de lege ferenda* nie są objęte jego kognicją, a uzasadnienie zarzutów niekonstytucyjności nie polega na postulowaniu ustanowienia unormowania trafniejszego czy korzystniejszego z jakiegoś punktu widzenia. Pytający sąd powinien był dowieść dlaczego i w jaki sposób, w jego przekonaniu, obowiązujący art. 328 § 1 zdanie pierwsze k.p.c. jest niezgodny z normami konstytucyjnymi, a nie przekonywać, że przyjęcie innego, opcjonalnego rozwiązania ustawowego byłoby celniejsze, bardziej pragmatyczne czy nawet bliższe aksjologii konstytucyjnej. Te same rygory konstruowania pism procesowych

w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym odnoszą się do sytuacji, gdy przedmiotem zaskarżenia jest tzw. pominięcie prawodawcze. Wtedy również sugerowany brak w normie prawnej należy odnieść do standardu konstytucyjnego i szczegółowo uzasadnić zaistniały na tym tle problem konstytucyjny. Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny uznał, że uzasadnienie tego pytania prawnego zawiera częściowo argumenty irrelevantne w postępowaniu przed Trybunałem, które nie mogą zostać wzięte pod uwagę, częściowo zaś nie zawiera ich w ogóle.

Podsumowując, pytający sąd nie wskazał argumentów uzasadniających zarzuty niezgodności art. 328 § 1 zdanie pierwsze k.p.c. w zakresie, w jakim pomija możliwość skutecznego złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku przed jego ogłoszeniem, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wobec niespełnienia wymogu uzasadnienia pytania prawnego, o którym mowa w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, postępowanie podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

106

POSTANOWIENIE
z dnia 24 września 2013 r.
Sygn. akt P 8/13

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący
Stanisław Biernat
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 września 2013 r., połączonych dwóch pytań prawnych Sądu Rejonowego w Białogardzie, pytania prawnego Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie oraz pytania prawnego Sądu Rejonowego Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu:

czy art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707) jest zgodny z:

– art. 173 i art. 10 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.),

– art. 2 w związku z art. 178 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza zasady ochrony praw nabytych i zaufania obywatela do państwa i stanowionej przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz,

– art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 173 Konstytucji przez to, że nie zostały spełnione merytoryczne przesłanki jego uchwalenia, jak również dokonano wyboru nieprawidłowej formy aktu prawnego,

– art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 oraz art. 7 Konstytucji z powodu nieustanowienia odpowiedniej *vacationis legis* oraz procedowania ustawy z naruszeniem trybu ustawodawczego,

– art. 10 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji, ponieważ nie zwrócono się o zaopiniowanie projektu zaskarżonego przepisu do Krajowej Rady Sądownictwa,

– art. 10 ust. 2 i art. 183 ust. 2 Konstytucji, ponieważ nie zwrócono się o zaopiniowanie projektu zaskarżonego przepisu do Sądu Najwyższego,

– art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji, ponieważ projekt zaskarżonej ustawy nie został przedstawiony sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka,

– art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji przez uchwalenie zaskarżonej ustawy w trybie pilnym bez nadania jej projektowi statusu pilności oraz bez merytorycznych podstaw, by taki tryb zastosować,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. Postępowanie w sprawie zainicjowane zostało przez połączone pytania prawne: Sądu Rejonowego w Białogardzie, IV Wydział Pracy, z 15 marca 2013 r. (sygn. akt P 8/13 i P 9/13), Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie, VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, z 14 maja 2013 r. (sygn. akt P 25/13) oraz Sądu Rejonowego Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu, Wydział V Pracy z 17 kwietnia 2013 r. (sygn. akt P 26/13). Połączone pytania prawne, z wyjątkiem opisu stanu faktycznego każdej ze spraw, zawierają podobne zarzuty. Sądy pytające przedmiotem kontroli uczyniły art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707; dalej: ustawa o kołobudżetowa). Powyższemu przepisowi sądy pytające zarzuciły niezgodność z:

– art. 173 i art. 10 w związku z art. 178 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza on regulacje zawarte w art. 91 § 1c 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.), dotyczące sposobu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich w sposób niezależny od arbitralnych i oderwanych od aktualnej sytuacji gospodarczej Państwa decyzji politycznych oraz zmienia dotychczasowe zasady wynagradzania sędziów, naruszając zasadę trójpodziału władzy (art. 173 Konstytucji) i gwarancje niezawisłości sędziów wyrażające się m.in. w obowiązku Państwa zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków (art. 178 ust. 2 Konstytucji), a nadto powoduje nierówne traktowanie sędziów w porównaniu z innymi osobami zatrudnionymi w sferze budżetowej, skutkując ich dyskryminacją w życiu gospodarczym (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji);

– art. 10 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji, ponieważ nie zwrócono się o zaopiniowanie skarżonego przepisu do Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS);

– art. 10 ust. 2 i art. 183 ust. 2 Konstytucji, ponieważ nie zwrócono się o zaopiniowanie skarżonego przepisu do Sądu Najwyższego (dalej: SN);

– art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji, ponieważ przedmiotowa ustawa nie została przedstawiona komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP;

– art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji przez uchwalenie skarżonej ustawy w trybie pilnym bez nadania statusu pilności ustawie oraz bez merytorycznych podstaw ku temu, aby taki tryb stosować do przepisów o charakterze ustrojowym, jakimi są przepisy o wynagrodzeniach sędziów.

– Dodatkowo sądy pytające w sprawach o sygn. P 8/13, P 9/13 i P 25/13 wskazały także na niezgodność zakwestionowanego przepisu z:

– art. 2 w związku z art. 178 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w takim zakresie, w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych i zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionej przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz.

Ponadto sądy pytające w sprawach o sygn. P 8/13, P 9/13 wskazały na niezgodność zakwestionowanego przepisu z:

– art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2, art. 173 Konstytucji przez to, że nie zostały spełnione merytoryczne przesłanki do uchwalenia zaskarżonego przepisu, jak również dokonano wyboru nieprawidłowej formy aktu prawnego, uznając, że ustawa o kołobudżetowa stanowi materię niepodlegającą wymogom szczególnym, jako ustawa związana z budżetem państwa i jako taka może naruszać odrębność władzy sądowniczej;

– art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 oraz art. 7 Konstytucji z powodu nieustanowienia odpowiedniego *vacatio legis* oraz procedowania ustawy z naruszeniem trybu ustawodawczego.

Pytania prawne zostały przedstawione w związku z analogicznymi stanami faktycznymi.

We wszystkich sprawach powodowie (łącznie trzydziestu czterech sędziów) domagają się wyrównania zaległego wynagrodzenia za różne okresy w przedziale od stycznia do grudnia 2012 r. wraz z zaległymi odsetkami. Pozwanymi są sądy, w których powodowie pełnią urząd sędziego. W powództwach wskazano, że wysokość

wynagrodzenia należnego za wskazane w pozwach okresy powinna być ustalona na podstawie art. 91 § 1c p.u.s.p., przewidującego mechanizm waloryzacji wynagrodzenia sędziowskiego w przypadku wzrostu wysokości przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w drugim kwartale poprzedniego roku. Odstąpienie od tak sformułowanych zasad waloryzacji jest, w ocenie powodów, bezprawne z uwagi na niekonstytucyjność przepisu wprowadzającego czasowe zawieszenie mechanizmu waloryzacyjnego (art. 22 ustawy o budżecie). W związku z powyższym powodowie domagają się wypłaty różnicy pomiędzy wysokością wynagrodzenia ustalonego na podstawie art. 91 § 1c p.u.s.p. a faktycznie wypłaconego wynagrodzenia na podstawie art. 22 ustawy o budżecie. Pozwane sądy rejonowe wniosły o oddalenie powództw w całości.

Dopuszczalność postawienia pytań prawnych w rozpatrywanych sprawach pytające sądy uzasadniły tym, że uznanie kwestionowanego przepisu za zgodny z Konstytucją przesądzi o oddaleniu powództw, natomiast stwierdzenie jego niekonstytucyjności pozwoli – w zależności od tego, w stosunku do którego wzorca konstytucyjnego zostanie ona stwierdzona – albo odrzucić możliwość ukształtowania wynagrodzenia powodów w 2012 r. na podstawie przeciętnego wynagrodzenia z II kwartału 2010 r., albo dokonać samodzielnej oceny powyższej kwestii.

Kwestionowany przez sądy pytające przepis określa podstawę wynagrodzenia sędziów sądów powszechnych w 2012 r. Na mocy tego przepisu wprowadzono odstępstwo od mechanizmu ustalania wynagrodzeń określonego w art. 91 § 1c p.u.s.p. Zgodnie z zakwestionowanym art. 22 ustawy o budżecie, podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w 2012 r. stanowić ma przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. Oznacza to, że w 2012 r. utrzymany został poziom wynagrodzeń taki jak w roku 2011 („zamrożenie wynagrodzeń”).

Uzasadniając zarzuty przedstawione w pytaniach prawnych, sądy pytające powołały następujące argumenty.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 173 i art. 10 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji sądy pytające wskazały, że celem określonych w p.u.s.p. zasad kształtowania wynagrodzeń sędziowskich było uniezależnienie wysokości wynagrodzenia sędziów od wahań koniunktury gospodarczej oraz od arbitralności pozostałych władz. Służyło temu związanie wysokości wynagrodzeń sędziowskich z obiektywnym miernikiem ekonomicznym, jakim jest „przeciętne wynagrodzenie” (art. 91 § 1c p.u.s.p.), zamiast z ustalaną wcześniej przez władzę ustawodawczą i wykonawczą „kwotą bazową”. System ten powodował, że sędziowie byli grupą społeczną, która z zasady również ponosiła skutki finansowe ewentualnych kryzysów gospodarczych, ale zarazem miała możliwość korzystania ze wzrostu gospodarczego w przypadku, gdy pozostałym grupom społecznym rosły wynagrodzenia. Zmiana zasad wynagrodzenia sędziów, wprowadzona przez zaskarżony art. 22, stanowi „*de facto* powrót do systemu ustalania wynagrodzenia w oderwaniu od faktycznej sytuacji gospodarczej kraju”. Godzi to w zasadę trójpodziału władzy, wyrażoną w art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Regulacja ta narusza także prawo sędziów do zapewnienia wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków (art. 178 ust. 2 Konstytucji). Naruszenie art. 32 Konstytucji powiązано natomiast z dyskryminacją sędziów w sferze wynagrodzeń w stosunku do innych grup zawodowych. Sądy pytające wskazały na wzrost przeciętnego wynagrodzenia za rok 2011, w porównaniu z 2010 r. Jednocześnie ustawa budżetowa za rok 2012 przewidywała możliwość podwyższenia wynagrodzeń w jednostkach państwowej sfery budżetowej.

Niezgodność art. 22 ustawy o budżecie z art. 2 w związku z art. 178 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika z tego, że w dniu uchwalenia kwestionowanego przepisu sędziowie posiadali w pełni ukształtowaną ekspektatywę do otrzymania w 2012 r. wynagrodzenia na podstawie o dotychczas obowiązującej regulacji, tj. art. 91 § 1c p.u.s.p., a więc przy przyjęciu za punkt odniesienia przeciętnego wynagrodzenia w kraju w drugim kwartale 2011 r. Wszystkie zasadnicze przesłanki nabycia prawa do wynagrodzenia od 1 stycznia 2012 r. na dotychczasowych zasadach zostały bowiem spełnione. Przyjęcie rozwiązania, które powyższe kwestie reguluje odmiennie, jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz wynikającymi z niej zasadami ochrony praw nabytych i niedziałania prawa wstecz.

Niezgodność zakwestionowanego przepisu z art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2, art. 173 Konstytucji wiąże się z odrębnością i niezależnością władzy sądowniczej. W zakresie opracowywania projektu ustawy budżetowej oraz wykonywania tej ustawy sądy pytające wskazały, że chociaż zakres i treść „odrębności” pozycji władzy sądowniczej nie są co do istoty konstytucyjnie przesądzone, to jednak ustawodawca nie ma pełnej swobody w ich określeniu. Niezależnie od konieczności zapewnienia jedności systemu finansów publicznych, pozycja jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej nie może zostać całkowicie zrównana z pozycją jednostek podległych władzy wykonawczej. Musi ona bowiem umożliwiać władzy sądowniczej niezależne sprawowanie jej konstytucyjnie wyznaczonych kompetencji. Jednocześnie przepisy Konstytucji wyraźnie zakreślają zakres i sposób procedowania ustawy budżetowej. Jedynymi ustawami właściwymi dla określenia budżetu państwa są: ustawa budżetowa (art. 219 ust. 1 Konstytucji), a w szczególnych wypadkach ustawa o przewidywanym budżecie (art. 219 ust. 3

Konstytucji). Konstytucja nie przewiduje natomiast dopuszczalności wprowadzenia „ustaw okołobudżetowych”, jako pełniących rolę uzupełniającą do ww. ustaw. Dlatego też wprowadzanie zmian do innych ustaw (w tym wypadku do art. 91 p.u.s.p.) powinno odbywać się na zasadach określonych w tych ustawach, z poszanowaniem obowiązujących procesów legislacyjnych, w tym rygorów zmian ustaw ustrojowych.

Zdaniem sądów pytających zakwestionowany przepis wszedł w życie „zasadniczo bez jakiegokolwiek *vacatio legis*”. Przyjęte przez ustawodawcę *vacatio legis* spornej ustawy z 22 grudnia 2011 r. wyniosło bowiem teoretycznie 48 godzin. Jednocześnie ustawodawca nie wykazał istnienia ważnego interesu publicznego, który uzasadniałby odejście od wymogu określenia odpowiedniego *vacatio legis*. Jest to tym istotniejsze, że wraz z ogłoszeniem przez Prezesa GUS informacji o przeciętnym wynagrodzeniu w drugim kwartale 2011 r. sędziowie nabyli ekspektatywę prawa do wynagrodzenia w określonej wysokości w 2012 r. na dotychczas obowiązujących zasadach. Nakaz ustanowienia odpowiedniej *vacationis legis* nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego, a ustawodawca może nawet z niej zrezygnować, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, jednak w wypadku ustawy okołobudżetowej istnienia takiego interesu nie wykazano.

W dalszej kolejności sądy pytające wskazały na inne nieprawidłowości w postępowaniu ustawodawczym.

Zdaniem sądów pytających, naruszenie art. 10 ust. 2, art. 183 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji wynika z braku zasięgnięcia opinii KRS oraz SN. Zarówno KRS, jak i SN mają bowiem ustawowe kompetencje opiniotwórcze, w wypadku kiedy projekty ustaw dotyczą „sądownictwa i sędziów” (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.) lub na ich podstawie sądy funkcjonują i orzekają (art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm.; dalej: ustawa o Sądzie Najwyższym). Zakwestionowany przepis wpływa na zasady ustalenia wynagrodzenia sędziów i niewątpliwie jest przepisem, na podstawie którego funkcjonują sądy. Dlatego też projekt ustawy okołobudżetowej powinien zostać zaopiniowany przez wskazane wyżej podmioty.

Sądy pytające wskazały także, że właściwą do rozpatrzenia projektu ustawy okołobudżetowej powinna być sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, a nie Komisja Finansów Publicznych. Do zakresu działania Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka należą bowiem m.in. sprawy dotyczące sądów, a taki charakter miała zakwestionowana ustawa okołobudżetowa.

Na zakończenie, sądy pytające uznały, że projekt ustawy, w której znajduje się zakwestionowany przepis – zważywszy na tempo prac – został uchwalony „w trybie przewidzianym dla ustaw pilnych, a nawet znacznie szybszym”. Pomimo że oficjalnie Rada Ministrów nie nadała projektowi klauzuli pilności, w istocie w toku prac parlamentarnych zastosowano i wdrożono tryb pilny. Prace w komisji trwały bowiem zaledwie dwa dni, a oba czytania projektu w Sejmie odbyły się w ciągu dwóch tygodni. Sejmowa debata nad projektem polegała na wygłoszeniu pięciominutowych oświadczeń klubów parlamentarnych, a Senat, pomimo 30-dniowego terminu na podjęcie uchwały, uczynił to w ciągu tygodnia. Zachowanie to stanowi obejście przepisów Konstytucji o trybie pilnym. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, sądy wskazały, że projekt ten nie mógł podlegać takiemu trybowi, gdyż kwestia wynagrodzeń sędziowskich zalicza się do spraw o ustrojowym charakterze, czyli wyłączonych z możliwości zastosowania trybu pilnego.

2. W piśmie z 13 czerwca 2013 r. stanowisko zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 22 ustawy okołobudżetowej jest zgodny z art. 186 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 110 ust. 3, art. 112, art. 123 ust. 1 i 2, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji. W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność i zbędność wydania wyroku.

Uzasadniając stanowisko, Marszałek Sejmu powołał następujące argumenty.

Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w zakresie zgodności art. 22 ustawy okołobudżetowej z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1, art. 88 ust. 1 i 2, art. 178 ust. 2 oraz art. 219 ust. 1 i 2 Konstytucji z uwagi na zbędność wydania wyroku. W tym zakresie zakwestionowany przepis stanowił bowiem już przedmiot rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134). Wątpliwości konstytucyjne zostały więc rozstrzygnięte orzeczeniem Trybunału, któremu – w myśl art. 190 ust. 1 Konstytucji – przysługują przymioty ostateczności oraz mocy powszechnie obowiązującej.

Marszałek wniósł o umorzenie postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku także w zakresie kontroli zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 7, art. 10 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 3 oraz art. 173 Konstytucji. W jego opinii, chociaż wskazane wzorce kontroli formalnie nie stanowiły podstawy kontroli we wskazanym wyżej wyroku Trybunału, to jednak podniesione na ich tle zarzuty miały w istocie charakter akcesoryjny w stosunku do zarzutów, które Trybunał już ocenił. Zbieżność ta nakazuje przyjąć, że Trybunał rozpatrzył już *in merito* podniesione wątpliwości także w tym zakresie.

Zdaniem Marszałka, przedmiotem merytorycznej oceny przed Trybunałem nie może być także zarzut naruszenia art. 10 ust. 2 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu pytań prawnych brak jest bowiem jakiegokolwiek odniesienia merytorycznego do tych wzorców, poza zacytowaniem ich brzmienia. Natomiast zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), pytanie prawne powinno zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu wraz z powołaniem dowodów na jego poparcie. W tym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Przechodząc do merytorycznej oceny pozostałych zarzutów, w pierwszej kolejności Marszałek Sejmu odniósł się do naruszenia uprawnień opiniodawczych KRS i SN.

Rozpatrując, czy doszło do naruszenia uprawnienia opiniodawczego KRS, Marszałek przypomniał, że w toku przygotowania projektu ustawy o budżecie projektodawca (Rada Ministrów) zwrócił się do KRS o przedstawienie opinii w sprawie tego projektu. KRS skorzystała z uprawnienia wyrażając 16 listopada 2011 r. stosowną opinię. Także wcześniej KRS niejednokrotnie zajmowała negatywne stanowisko co do propozycji zamrożenia wynagrodzeń sędziowskich w 2012 r. Marszałek Sejmu nie podzielił przy tym stanowiska sądów pytających, jakoby zaopiniowaniu powinien podlegać projekt ostatecznie przyjęty przez projektodawcę, bezpośrednio przed wykonaniem prawa inicjatywy ustawodawczej. Jego zdaniem, z uwagi na to, że treść zakwestionowanego przepisu nie uległa zmianie w porównaniu z projektem wniesionym przez Radę Ministrów, należało przyjąć, że obowiązek konsultacyjny został zrealizowany. Zwłaszcza że Trybunał Konstytucyjny do tej pory nie wypowiedział się wprost w kwestii, na jakim etapie postępowania ustawodawczego aktualizuje się obowiązek zasięgnięcia opinii KRS. Biorąc pod uwagę powyższe, Marszałek Sejmu wniósł o uznanie art. 22 ustawy o budżecie za zgodny z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Wskazany jako wzorzec kontroli art. 187 ust. 4 Konstytucji Marszałek Sejmu uznał za nieadekwatny. W jego ocenie, przepis ten nie kształtuje pozycji ustrojowej KRS ani też konkretnych kompetencji jej przysługujących. Tym samym pomiędzy nim a sformułowanym zarzutem, dotyczącym uprawnienia opiniotwórczego, brak jest związku treściowego.

Analizując zarzut braku uzyskania opinii Sądu Najwyższego, Marszałek Sejmu wskazał, że uprawnienie opiniodawcze Sądu Najwyższego znajduje podstawę wyłącznie na szczeblu ustawowym (art. 1 pkt 3 ustawy Sądzie Najwyższym). Przesądził o tym także Trybunał w swoim orzecznictwie (wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129). W związku z powyższym, Marszałek Sejmu podkreślił, że przepisy konstytucyjne nie mogą stanowić adekwatnego wzorca kontroli. Nie odnoszą się one bowiem w żaden sposób do kwestii uprawnień opiniodawczych SN. Tym samym należało uznać, że art. 22 ustawy o budżecie nie jest niezgodny z art. 183 ust. 2 Konstytucji. Na marginesie Marszałek wskazał, że SN korzystał z uprawnień konsultacyjnych zarówno na etapie prac nad projektem ustawy w ramach Rady Ministrów, jak i w trakcie rozpatrywania projektu w sejmowej Komisji Finansów Publicznych.

Odnosząc się do zarzutu skierowania projektu ustawy o budżecie do niewłaściwej komisji sejmowej, Marszałek Sejmu podkreślił, że nie każde naruszenie norm regulaminu Sejmu skutkuje automatycznie naruszeniem stosownych przepisów Konstytucji. Powołując się na stanowisko Trybunału w tej kwestii, wskazał, że jedynie takie naruszenie, które znajduje zakotwiczenie w przepisach Konstytucji, może prowadzić do niekonstytucyjności uchwalonej w ten sposób ustawy. Jednocześnie należy przypomnieć, że Konstytucja nie określa zakresu działania komisji sejmowych (poza wyjątkiem określonym w art. 111 ust. 1 Konstytucji). Dostarcza jedynie pewnych wskazań co do zakresu spraw należących do właściwości komisji (są to sprawy objęte zakresem działania Sejmu jako organu władzy ustawodawczej). W konsekwencji, brak jest podstaw do uznania, że „naruszenie przepisów regulaminowych dotyczących zakresu działania komisji sejmowych prowadzi zarazem do niezgodności z tymi postanowieniami Konstytucji, które statuują komisje stałe jako organy wewnętrzne Sejmu (art. 110 ust. 3 Konstytucji) oraz przewidują unormowanie trybu prac tych komisji w regulaminie (art. 112 Konstytucji)”. W związku z powyższym należało uznać, że art. 22 ustawy o budżecie nie jest niezgodny z art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji.

Jednocześnie Marszałek Sejmu nie zgodził się ze stanowiskiem sądów pytających o konieczności skierowania projektu ustawy o budżecie do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. W jego opinii, materia projektu dotyczyła także strefy finansów publicznych i dlatego właściwym było skierowanie go do rozpatrzenia do Komisji Finansów Publicznych.

Oceniając zarzut rozpatrzenia przez Sejm projektu ustawy o budżecie w trybie pilnym, Marszałek Sejmu podkreślił, że projekt ten nie został opatrzony klauzulą pilności, tym samym brak jest podstaw formalnych do takiego twierdzenia. Jednocześnie, zdaniem Marszałka Sejmu, ustrojodawca nie wyznaczył minimalnego okresu, który musi upłynąć pomiędzy wniesieniem przez uprawniony podmiot projektu ustawy a jego uchwaleniem przez Sejm. Konstytucja nie reguluje tempa postępowania ustawodawczego w Sejmie. Świadczy o tym

choćby to, że zarzuty sądów mają charakter blankietowy – sądy pytające nie wskazały minimalnych terminów, które muszą upłynąć w ramach poszczególnych czynności ustawodawczych w Sejmie. Z drugiej strony istota trybu pilnego sprowadza się do obligatoryjnego skrócenia niektórych etapów postępowania ustawodawczego. Nie odnosi się natomiast do zagadnienia faktycznej szybkości postępowania w jego poszczególnych etapach, o ile mieszczą się one w ramach terminów wyznaczonych przez ustrojodawcę.

Biorąc pod uwagę powyższe, Marszałek Sejmu uznał, że konstytucyjne przepisy odnoszące się do trybu pilnego nie mogą zostać uznane za adekwatny wzorzec kontroli. Dlatego należało przyjąć, że art. 22 ustawy o budżetowej nie jest niezgodny z art. 123 ust. 1 i 3 Konstytucji.

3. W piśmie z 21 sierpnia 2013 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania w sprawie ze względu na zbędność wydania wyroku.

Prokurator Generalny, wskazał, że zagadnienia konstytucyjne przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu w pytaniach prawnych zostały już poddane ocenie Trybunału, zarówno w sprawie o sygn. K 1/12 (wyrok TK z 12 grudnia 2012 r., OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134), jak i w sprawie o sygn. P 35/12 (wyrok TK z 13 czerwca 2013 r., Dz. U. z 2013 poz. 796). Przedstawiając obszerną analizę obu wskazanych wyżej wyroków Trybunału, Prokurator Generalny uznał, że pytania prawne dotyczą w istocie tych samych kwestii, wynikających z wprowadzenia przez ustawodawcę do porządku prawnego regulacji „zamrażającej”, jednorazowo, na dotychczasowym poziomie, uposażenia sędziowskie.

W związku z powyższym, zdaniem Prokuratora Generalnego, w niniejszej sprawie ziściła się podstawa do zastosowania zasady *ne bis in idem*, a postępowanie w sprawie powinno zostać umorzone, ze względu na zbędność wydania wyroku.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Kwestionowany przez sądy pytające przepis był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w kontekście identycznych wzorców konstytucyjnych, które powołane zostały w niniejszych pytaniach prawnych. Wyrokiem z 13 czerwca 2013 r., sygn. P 35/12, Trybunał orzekł, że art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707) jest zgodny z art. 7, art. 32 ust. 1 i 2 i art. 186 ust. 1 Konstytucji, nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3, art. 110 ust. 3, art. 112, art. 123 ust. 1 i 2, art. 173, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji. W pozostałym zakresie Trybunał umorzył postępowanie ze względu na zbędność wydania wyroku (Dz. U. z 2013 poz. 796).

Z powyższego wynika, że Trybunał Konstytucyjny dokonał już oceny konstytucyjności zakwestionowanego przez sądy pytające przepisu w identycznym zakresie. W tej sytuacji należało stwierdzić, że ziściła się przesłanka *ne bis in idem*, która uzasadnia umorzenie postępowania w sprawie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). Zgodnie bowiem z przyjętym w orzecznictwie Trybunału stanowiskiem ponowne badanie zgodności przepisu z tymi samymi wzorcami konstytucyjnymi na podstawie tych samych zarzutów jest zbędne. Kontrola konstytucyjna w zakresie, w jakim domagają się jej przeprowadzenia sądy pytające, została już bowiem dokonana, a jej wynik znalazł wyraz w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który – zgodnie z treścią art. 190 ust. 1 Konstytucji – ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczny. Dotyczy to zarówno sytuacji, w której Trybunał uznał przepis za niezgodny z Konstytucją, jak i wypadków potwierdzenia przez Trybunał konstytucyjności badanego przepisu (postanowienie TK z 21 marca 2006 r., sygn. SK 6/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 36).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

107

POSTANOWIENIE
z dnia 24 września 2013 r.
Sygn. akt SK 39/12

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 września 2013 r., skargi konstytucyjnej J.D. o zbadanie zgodności:

art. 55 ust. 7 zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.), w części zaczynającej się od słowa „oraz”, z:

- art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 25 ust. 3 i 4 oraz w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,
- art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i w związku z art. 217 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 5 listopada 2010 r., uzupełnionej pismem z 19 października 2012 r., J.D. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 55 ust. 7 zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.; dalej: ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego), w części zaczynającej się od słowa „oraz”, jest niezgodny: a) z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 25 ust. 3 i 4 oraz w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji; b) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji oraz c) z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i w związku z art. 217 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została oparta na następującym stanie faktycznym:

W zeznaniu podatkowym za 2004 r. skarżący odliczył od podstawy opodatkowania darowiznę na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą w wysokości 158000 zł. W toku postępowania kontrolnego skarżący przedstawił organom kontroli skarbowej umowę darowizny oraz ogólne sprawozdanie sporządzone przez obdarowanego.

Decyzją z 16 kwietnia 2007 r. Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego określił wysokość zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2004 r. w wysokości 38922 zł. W uzasadnieniu organ wskazał, że ze względu na brak odpowiedniego sprawozdania o przeznaczeniu darowizny na działalność charytatywno-opiekuńczą podatnik nie nabył prawa do wyłączenia z podstawy opodatkowania, o którym mowa w art. 55 ust. 7 zdanie pierwsze ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Po przeprowadzonym, w następstwie odwołania podatnika, postępowaniu dowodowym Naczelnik Urzędu Skarbowego decyzją

z 14 marca 2008 r. ponownie określił wysokość zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2004 r. Skarżący wniósł odwołanie do Dyrektora Izby Skarbowej, który decyzją z 17 czerwca 2008 r. utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu wskazano, że przedstawione przez skarżącego sprawozdanie nie zawierało precyzyjnych i weryfikowalnych informacji o przeznaczeniu darowizny na cele charytatywno-opiekuńcze.

Wyrokiem z 26 listopada 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy (sygn. akt I SA/Bd/532/08) oddalił skargę J.D., podzielając zasadność ustaleń organów pierwszej i drugiej instancji. Skarżący złożył skargę kasacyjną, która została oddalona przez Naczelny Sąd Administracyjny mocą wyroku z 22 czerwca 2010 r. (sygn. akt II FSK 364/09). W uzasadnieniu podkreślono, że sprawozdanie obdarowanej kościelnej osoby prawnej jako dokument prywatny obdarowanego może stanowić dowód w postępowaniu podatkowym, nie przysługuje mu jednak domniemanie zgodności z prawdą zawartej w nim treści. Sprawozdanie tego rodzaju powinno posługiwać się precyzyjnymi, konkretnymi i weryfikowalnymi danymi, które pozwolą podatnikowi na samoobliczenie podatku, a następnie organowi podatkowemu na zweryfikowanie dokonanych przez podatnika ustaleń w ewentualnym postępowaniu kontrolnym. W ocenie NSA, przedłożone przez skarżącego sprawozdanie kryteriów tych nie spełniało.

1.2. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej oparto na następujących argumentach.

Po pierwsze, według skarżącego art. 55 ust. 7 zdanie pierwsze ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego „narusza prawo własności jednostki, która poczuwając się do obowiązku solidarności z innymi, dokonała darowizny na rzecz osoby prawnej Kościoła Katolickiego, będącego podmiotem prawa publicznego, wskazując jako motyw tego przysporzenia kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą, który to przepis mający charakter pozytywnego bodźca fiskalnego, przewiduje nabycie prawa do wyłączenia z podstawy opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych kwoty dokonanej darowizny, a jednocześnie przewiduje utratę w późniejszym terminie tego prawa wskutek nieprzedstawienia, właściwego w arbitralnej ocenie organów podatkowych, sprawozdania kościelnej osoby prawnej o wydatkowaniu uzyskanej darowizny na wskazane wyżej cele, mimo, że przepis ten nie przyznaje jednostce żadnych instrumentów prawnych wobec obdarowanego, pozwalających mu na oddziaływanie na treść tego sprawozdania, wskutek czego jednostka jest obowiązana zapłacić podatek dochodowy od osób fizycznych za rok w którym dokonała darowizny, nie mogąc jednocześnie odzyskać od obdarowanej jednostki wydatkowanej z własnego majątku kwoty darowizny na cele charytatywno-opiekuńcze, co powoduje dwukrotne uszczuplenie jej majątku”.

Po drugie, zdaniem skarżącego zaskarżony przepis narusza konstytucyjny standard zaufania do państwa i prawa przez to, że uzależnia sytuację prawną „jednostki, która poniosła ofiarę publiczną, od zachowania się obdarowanego podmiotu, którego działanie w sferze określonej celem darowizny zostało zrównane z działaniem instytucji państwowych oraz od arbitralnej oceny zachowania się tego podmiotu przez organ władzy publicznej, co powoduje niepewność co do rozmiaru ciężaru publicznego i powoduje przez to nadmierny uszczerbek w prawach majątkowych darczyńcy kwot na cele publiczne wynikający z dwukrotnego uszczuplenia majątku jednostki”.

Po trzecie, art. 55 ust. 7 zdanie pierwsze ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego według skargi „ogranicza prawo własności jednostki, która poczuwając się do obowiązku solidarności z innymi, dokonała darowizny na rzecz osoby prawnej Kościoła Katolickiego, będącego podmiotem prawa publicznego, wskazując jako motyw tego przysporzenia kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą, który to przepis, mający charakter pozytywnego bodźca fiskalnego, przewiduje nabycie prawa do wyłączenia z podstawy opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych kwoty dokonanej darowizny, a jednocześnie przewiduje utratę w późniejszym terminie tego prawa wskutek przedstawienia właściwego sprawozdania kościelnej osoby prawnej o wydatkowaniu uzyskanej darowizny na wskazane wyżej cele, nie określając szczegółowo wymogów tego sprawozdania, a tym samym pozostawia organom podatkowym ocenę, czy sprawozdanie o przeznaczeniu kwot darowizn na cele charytatywno-opiekuńcze spełnia wymogi ustawowe, co decyduje o utracie nabytego uprzednio prawa do wyłączenia z podstawy opodatkowania dokonanej darowizny, a więc prawa do posiadania w majątku jednostki równowartości kwoty uzyskanego uprzednio zwolnienia podatkowego, pociągając za sobą obowiązek świadczenia z majątku jednostki określonej kwoty”.

Po czwarte, skarżący zarzuca, że „zaskarżony przepis w zakresie w jakim obciąża darczyńcę obowiązkiem przedłożenie sporządzonego przez obdarowanego «sprawozdania» nie spełnia wymogów określoności stanowiących przez ustawodawcę przepisów”.

2. W piśmie z 9 listopada 2012 r. w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o umorzenie postępowania, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale

Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Sejmu przemawiają za tym następujące argumenty: po pierwsze, art. 21 ust. 1, art. 25 ust. 3 i 4, art. 217 Konstytucji wskazane w skardze jako wzorce kontroli nie wyrażają przysługującego skarżącemu konstytucyjnego prawa podmiotowego, którego stwierdzenia naruszenia mógłby się on domagać zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji. Po drugie, art. 2 i art. 32 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli konstytucyjności aktów normatywnych w trybie inicjowanym skargą konstytucyjną. Po trzecie, art. 64 ust. 1-3 Konstytucji został powołany jako nieadekwatny wzorzec kontroli art. 55 ust. 7 zdanie pierwsze ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego.

W ocenie Marszałka Sejmu, „wysunięcie w skardze konstytucyjnej zarzutu naruszenia prawa własności, powołanego przez skarżącego w różnej konfiguracji jako wzorca kontroli art. 55 ust. 7 zdanie 1 u.s.p.k., jest dopuszczalne tylko w ograniczonym zakresie. W szczególności bezpodstawne jest utożsamianie naruszenia art. 64 Konstytucji z koniecznością uiszczenia podatku i doznaniem w ten sposób uszczerbkiem majątkowym. Nakładanie ciężarów i świadczeń publicznych nie może być z założenia uznawane za niekonstytucyjną ingerencję w prawa majątkowe podatnika. Obowiązek podatkowy znajduje bezpośrednie «zakotwiczenie» w przepisach ustawy zasadniczej, ma samoistną (odrębną) podstawę, a zatem ustawodawca został konstytucyjnie upoważniony do stanowienia przepisów prawa daninowego. Obowiązek ten wynika przede wszystkim z art. 84 Konstytucji, który nakłada powszechną powinność ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, i niejako zwalnia ustawodawcę z usprawiedliwiania wprowadzenia daniny publicznej, ustanawiając władztwo podatkowe państwa (...) «[P]obieranie danin i opłat o charakterze publicznym nie może być uznane za ingerencję w sferę prawa własności»”.

Powołując się na ugruntowane orzecznictwo konstytucyjne, Marszałek Sejmu podkreślił, że „prawo do zwolnienia (odliczenia) podatkowego nie stanowi prawa konstytucyjnego o charakterze podmiotowym, którego naruszenie legitymuje do wniesienia skargi konstytucyjnej. Zwolnienia podatkowe stanowią odchylenie od zasady powszechności i równości opodatkowania, mają zatem charakter wyjątkowy, a o ich wprowadzeniu i zakresie decyduje ustawodawca, kierując się przesłankami o charakterze ekonomicznym i społecznym”. W konsekwencji, w ocenie Marszałka Sejmu, „ulga podatkowa polegająca na możliwości odliczenia od podstawy opodatkowania darczyńców podatkiem dochodowym darowizny dokonanej przez nich na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą (...) jest instytucją prawa podatkowego *sensu stricto*, która wpływa bezpośrednio na konstrukcję normatywną wymiaru zobowiązania podatkowego, i – inaczej niż miało to miejsce w wypadku nadpłaty podatkowej i konfiskaty mienia przez nadmiernie wysokie opodatkowanie (rozmiar podatku) – powinny do niej odnosić się ustalenia Trybunału Konstytucyjnego o braku adekwatności art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji. Ingerencja w prawa majątkowe skarżącego następuje w tym wypadku jedynie jako konsekwencja konstytucyjnego obowiązku ponoszenia podatku ukształtowanego w odpowiedni sposób (z zastosowaniem ulgi podatkowej na określonych, ustawowych warunkach), co jest następstwem skorzystania przez państwo (ustawodawcę) z przysługującego mu władztwa daninowego”.

3. W piśmie z 14 września 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 55 ust. 7 zdanie pierwsze ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, w części zaczynającej się od słowa „oraz”, jest zgodny z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji oraz z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i w związku art. 217 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zaskarżony przepis jest zgodny z zasadą poprawnej legislacji i nie narusza tym samym art. 64 ust. 3 Konstytucji. Art. 55 ust. 7 zdanie pierwsze ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego nie jest bowiem niejasny i niekomunikatywny. Obecnych początkowo w orzecznictwie sądowno-administracyjnym wątpliwości odnośnie do rozumienia pojęcia „sprawozdanie” nie sposób z kolei uznać za przeszkodę w zdekodowaniu normy prawnej. Sporne było bowiem tylko, czy sprawozdanie powinno odpowiadać formie sprawozdania finansowego, czy ograniczać się jedynie do ogólnego przedstawienia sposobu przeznaczenia darowizny na cele charytatywno-opiekuńcze. W ocenie Prokuratora Generalnego, tego rodzaju rozbieżności są nieuniknione w procesie stosowania prawa i nie mogą przesądzać o niejasności lub niekomunikatywności przepisu. Należy ponadto zauważyć, że w sprawie skarżącego nie było wątpliwości odnośnie do rozumienia zaskarżonego przepisu, a organy podatkowe – wobec lakoniczności przedłożonego sprawozdania – podjęły i przeprowadziły dodatkowe postępowanie dowodowe w celu ustalenia przeznaczenia darowizny.

W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 55 ust. 7 zdanie pierwsze ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego nie stanowi pułapki normatywnej i tym samym nie narusza art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Po pierwsze, zaskarżony przepis w sposób niebudzący wątpliwości pozwala zrekonstruować warunki konieczne dla skorzystania przez podatnika ze stosownego wyłączenia z podatku. Po drugie, uzasadnione konstytucyjnie jest stanowisko, że przyznając daleko idącą ulgę podatkową, prawodawca może nałożyć na organy kontroli skarbowej obowiązek rygorystycznej weryfikacji sposobu korzystania przez podatników z przyznanego im uprawnienia. Po trzecie, nie zasługuje na uwzględnienie pogląd skarżącego, jakoby nie miał on wpływu na realizację obowiązków sprawozdawczych przez obdarowanego. Skarżący powinien wykorzystać w tym celu instytucję polecenia, o której stanowi art. 893 kodeksu cywilnego.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że skarżący nie przeprowadził w pełni konstytucyjnego testu równości. W ocenie Prokuratora Generalnego, zaskarżony przepis nie wprowadza jednak nieuzasadnionego konstytucyjnie różnicowania.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich, w piśmie z 20 sierpnia 2012 r., poinformował, że nie zgłasza udziału w toczącym się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej J.D.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna została – zgodnie z art. 49 w związku z art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – wstępnie rozpoznana pod kątem spełnienia formalnych wymogów warunkujących nadanie jej biegu. Przeprowadzona kontrola i dokonane w jej następstwie usunięcie braków formalnych nie przesądziły jednak definitywnie o dopuszczalności merytorycznego rozstrzygnięcia zarzutów przedstawionych w skardze, albowiem Trybunał Konstytucyjny władny jest na każdym etapie postępowania badać, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z: 9 grudnia 2008 r., sygn. SK 94/06, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 185; 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; 28 października 2002 r., sygn. SK 21/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 78; 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66 oraz 19 grudnia 2000 r., sygn. SK 19/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 303).

Z uwagi na brak terminu ograniczającego możliwość oceniania przez Trybunał warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej, skład wyznaczony do orzekania merytorycznego nie jest – co potwierdza także dotychczasowa praktyka orzecznicza – związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w zarządzeniu sędziego Trybunału o nadaniu skardze biegu ani też postanowieniu Trybunału o uwzględnieniu zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Tym samym skład ten władny jest przeprowadzić dalszą kontrolę skargi i umorzyć postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne.

2. Zaskarżony w niniejszej sprawie przepis – art. 55 ust. 7 zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.; dalej: ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego) stanowi: „Darowizny na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą są wyłączone z podstawy opodatkowania darczyńców podatkiem dochodowym i podatkiem wyrównawczym, jeżeli kościelna osoba prawna przedstawi darczyńcy pokwitowanie odbioru oraz – w okresie dwóch lat od dnia przekazania darowizny – sprawozdanie o przeznaczeniu jej na tę działalność”.

Skarżący wskazuje na niekonstytucyjność jedynie drugiej przesłanki wyłączenia z podstawy opodatkowania darczyńców podatkiem dochodowym i podatkiem wyrównawczym. Problem konstytucyjny sprowadza się w niniejszej sprawie zatem do dwóch pytań: po pierwsze – o konstytucyjność uzależnienia ustawowego uprawnienia darczyńcy do wyłączenia darowizny z podstawy opodatkowania od obowiązków sprawozdawczych obdarowanego oraz po drugie – o konstytucyjność przyjętej w orzecznictwie sądowym interpretacji pojęcia „sprawozdanie”.

3. W *petitum* i uzasadnieniu skargi konstytucyjnej jako samodzielne lub związkowe wzorce kontroli wskazano: 1) zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji); 2) zasadę poszanowania autonomii oraz wzajemnej niezależności państwa, kościołów i innych związków wyznaniowych przy regulacji wzajemnych stosunków (art. 25 ust. 3 *in principio* Konstytucji); 3) zasadę współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego przy regulacji wzajemnych stosunków między państwem, kościołami i innymi związkami

wyznaniowymi (art. 25 ust. 3 *in fine* Konstytucji); 4) wymóg ustawowej i prawnomiędzynarodowej regulacji stosunków między Rzeczpospolitą a Kościołem Katolickim (art. 25 ust. 4 Konstytucji); 5) zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji); 6) zakaz dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji); 7) zasadę ochrony własności i dziedziczenia (art. 21 ust. 1 Konstytucji); 8) prawo własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji); 9) prawo do równej ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji); 10) zakaz naruszenia istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji); 11) zasadę ustawowej regulacji elementów stosunku daninowego (art. 217 Konstytucji).

Ponadto w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący stwierdził, że art. 55 ust. 7 zdanie pierwsze ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego narusza zasadę prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1 Konstytucji).

4. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że powołanie się przez skarżącego na wymienione powyżej przepisy Konstytucji oraz uzasadnienie ich naruszenia nie odpowiadały wymaganiom art. 79 Konstytucji i art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Wykazanie przez skarżącego naruszenia konstytucyjnego prawa i wolności nie może sprowadzać się wyłącznie do wymienienia przepisów Konstytucji bez przedstawienia adekwatnych argumentów świadczących o niedozwolonym ograniczeniu konstytucyjnych praw podmiotowych. Aby Trybunał Konstytucyjny mógł merytorycznie rozpoznać sprawę, konieczne jest nie tylko precyzyjne oznaczenie przez skarżącego wzorców konstytucyjnych, a także ich zgodna z orzecznictwem konstytucyjnym interpretacja oraz odpowiednie przyporządkowanie do przedmiotu kontroli (por. postanowienie TK z 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122). W tym kontekście należało zaś zauważyć, co następuje.

Po pierwsze, skarżący nieprawidłowo odczytuje treść wymienionych w skardze przepisów Konstytucji. Uwaga ta odnosi się do powołania art. 25 ust. 3 i 4 Konstytucji jako wzorców kontroli w niniejszej sprawie. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że przepis ten stanowi w szczególności podstawę do rekonstrukcji normy kompetencyjnej w zakresie ustawowej regulacji stosunków między państwem, kościołami i innymi związkami wyznaniowymi oraz norm merytorycznych określających zasady realizacji kompetencji prawodawczej w przedmiotowo wskazanym zakresie. Art. 25 ust. 3 i 4 Konstytucji, w warunkach niniejszej sprawy, nie stanowi przy tym podstawy do rekonstrukcji przysługującego skarżącemu konstytucyjnego prawa podmiotowego.

Po drugie, skarżący nie dostrzega złożoności regulacji konstytucyjnej oraz znaczenia wewnętrznej systematyki Konstytucji. Uwaga ta odnosi się do powołania art. 21 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli w niniejszej sprawie. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że przepis ten – choć odnosi się do ochrony własności i dziedziczenia – nie jest tożsamy treściowo z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Koncentrując się na zarzucie naruszenia konstytucyjnego prawa podmiotowego na gruncie art. 64 ust. 1 Konstytucji, skarżący w ogóle nie odnosi się do naruszenia ustrojowej zasady ochrony własności. Nie znajduje zaś konstytucyjnych podstaw stanowisko skarżącego, że stwierdzenie naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji zawsze oznacza naruszenie art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Po trzecie, odnosząc się do naruszenia art. 2 Konstytucji skarżący ogranicza się jedynie do stwierdzenia, że zaskarżony przepis jest niezgodny z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz do powołania nieadekwatnego w warunkach niniejszej sprawy orzecznictwa konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że z zasady tej wynikają przede wszystkim: 1) ochrona praw nabytych i ekspektatyw; 2) uwzględnianie interesów w toku; 3) generalny zakaz retroakcji oraz 4) wymóg odpowiedniej *vacatio legis* (zob. np. wyroki z: 13 marca 2006 r., sygn. P 8/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 28, s. 277 oraz 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46). Tymczasem w skardze konstytucyjnej: 1) nie wykazano, który z wymogów zasady został naruszony; 2) nie wykazano, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są konstytucyjnie uzasadnione; 3) nie uwzględniono horyzontu czasowego działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia; 4) nie zidentyfikowano chronionych konstytucyjnie interesów w toku, ekspektatyw, praw słusznie nabytych (szerzej o elementach testu zob. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138 oraz 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29).

Po czwarte, odnosząc się do naruszenia art. 32 Konstytucji, skarżący ogranicza się do powołania nieadekwatnego w warunkach niniejszej sprawy orzecznictwa konstytucyjnego oraz nie wskazuje, w jaki sposób doszło do nierównego traktowania i zakazanej konstytucyjnie dyskryminacji. Trybunał Konstytucyjny przypomina że konstytucyjny test równości wymaga w szczególności: 1) wykazania cechy relewantnej łączącej podmioty porównywane; 2) podstawy i zakresu różnicowania; 3) oceny konstytucyjnego uzasadnienia różnicowania (szerzej o elementach testu zob. też wyrok z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25). Nawet jeżeli przyjąć, że naruszenie art. 32 Konstytucji skarżący powiązał z art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie sposób nie dostrzec deficytu argumentacji i oparcia skargi na bezpodstawnych założeniach. Z jednej strony skarżący

ogranicza rozważania jedynie do twierdzenia, że prawodawca przewiduje różne wymagania formalne, jakie winien spełnić darczyńca, który chce skorzystać z wyłączenia darowizny z podstawy opodatkowania. Z drugiej zaś strony, wskazując na naruszenie zasady równej ochrony własności, skarżący prowadzi wywód o nierównym traktowaniu obdarowywanych osób prawnych Kościoła Katolickiego oraz podmiotów prawa publicznego, na rzecz których przekazywane są darowizny.

Po piąte, odnosząc się do art. 217 Konstytucji jako wzorca kontroli, skarżący pomija zakres jego zastosowania w orzecznictwie konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że przepis ten w szczególności nakłada na prawodawcę obowiązek ustawowej regulacji wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego (szerzej zob. wyrok TK z 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13 oraz postanowienie z 18 listopada 2008 r., sygn. SK 23/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 166). Z art. 217 Konstytucji nie wynika jednak przysługujące skarżącemu konstytucyjne prawo podmiotowe.

Po szóste, skarżący nie dostrzega, że zasada poprawnej legislacji wywodzona z art. 2 Konstytucji oraz zasada równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych wynikająca z art. 25 ust. 1 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli w warunkach niniejszej sprawy. Na marginesie należy zauważyć, że wskazując w uzasadnieniu na naruszenie zasady poprawnej legislacji, skarżący powołuje jedynie ornamentacyjnie orzecznictwo konstytucyjne, nie odnosząc się do wypracowanych przez Trybunał Konstytucyjny kryteriów oceny (tj. precyzyjności i komunikatywności) oraz wymogu relatywizacji w zależności od przedmiotu normowania (szerzej o elementach testu zob. wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 35).

Podsumowując: art. 2, art. 21 ust. 1, art. 25 ust. 1, 3 i 4, art. 32, art. 217 Konstytucji zostały powołane nieprawidłowo jako wzorce kontroli w niniejszym postępowaniu. Z przepisów tych nie wynikają konstytucyjne prawa podmiotowe, które mogły zostać naruszone przez zastosowanie w konkretnej sprawie kwestionowanego przepisu jako podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia. Skarżący nie wykazał ponadto, w jaki sposób art. 55 ust. 7 zdanie pierwsze ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego narusza art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

5. Zgodnie z art. 66 ustawy o TK Trybunał jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Interpretując ten przepis, wielokrotnie wskazywano, że w orzecznictwie konstytucyjnym utrwaliła się zasada *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (zob. np. wyrok z 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16). Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie stawał na stanowisku, że na wniosek, skargę lub pytanie prawne składa się cała treść pisma, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli (zob. wyrok z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15; zob. też wyrok z 8 czerwca 2010 r., sygn. P 62/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 47). Wadliwy porządek przywołanych wzorców kontroli nie uzasadnia automatycznie umorzenia postępowania, jeżeli z argumentacji skarżącego wynika, że zmierza on w istocie do – zgodnego z zasadami rządzącymi postępowaniem inicjowanym skargą konstytucyjną – zakwestionowania normy.

6. Stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że podstawowe znaczenie dla dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi ma powiązanie konstytucyjnej ochrony własności z przedmiotowymi i formalnymi ograniczeniami, jakie normy konstytucyjne nakładają na prawodawcę w zakresie stanowienia przepisów w obszarze prawa daninowego.

W szczególnych wypadkach w orzecznictwie konstytucyjnym dopuszczalna jest kontrola zgodności aktów normatywnych zarówno z art. 64 ust. 1 w związku z art. 217 Konstytucji (zob. wyrok z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127), art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji (zob. np. wyrok z 29 listopada 2006 r., sygn. SK 51/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 156), jak i z art. 2 w związku z art. 84 i art. 217 oraz z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji (zob. np. wyrok z 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103). Jednakże art. 2 w związku z art. 84 i/lub art. 217 Konstytucji powinny być powoływane w procedurze skargi konstytucyjnej wyjątkowo, gdy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z ich naruszeniem można powiązać również naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych (zob. postanowienie TK z 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 42/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 167).

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że pobieranie danin i opłat o charakterze publicznym nie może być uznane za niedopuszczalną ingerencję w sferę prawa własności w rozumieniu art. 64 Konstytucji. W wyroku o sygn. K 17/00 Trybunał stwierdził: „Nie jest ingerowaniem w sferę prawa własności (nie jest ograniczeniem prawa własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 Konstytucji) zobowiązanie odpowiednich podmiotów do ponoszenia określonych ciężarów finansowych (danin) na cele publiczne. Przyjęcie tezy wnioskodawcy, że każde ograniczenie majątkowe, w tym nałożenie np. podatku czy innej daniny, zawsze jest ograniczeniem własności (art. 64 ust. 3) prowadziłyby

do wniosku, że każda niekorzystna zmiana w sytuacji majątkowej obywatela jest ograniczeniem jego własności. Gdyby przyjąć rozumowanie wnioskodawcy, zatarłaby się granica pomiędzy tym, co jest ciężarem wynikającym z obowiązków (...) a ograniczeniem własności, pod warunkiem, że owo ograniczenie własności nie jest ukrytą formą konfiskaty mienia” (wyrok z 30 stycznia 2001 r., OTK ZU nr 1/2001, poz. 4).

W orzecznictwie konstytucyjnym wielokrotnie podkreślano, że przepisy regulujące problematykę danin publicznych nie mogą wprowadzić kształtować obowiązku podatkowego w taki sposób, który czyniłby z nich instrument konfiskaty mienia (zob. wyroki z: 7 czerwca 1999 r., sygn. K 18/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 95; 5 stycznia 1999 r., sygn. K 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1; 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64), jednak sama ingerencja w sferę praw majątkowych należy do zasadniczej treści instytucji podatku (zob. wyroki z: 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166; 29 listopada 2006 r., sygn. SK 51/06). Przepisy prawa podatkowego mają bowiem swoją własną, odrębną podstawę konstytucyjną, wyraźnie upoważniającą ustawodawcę do stanowienia ograniczeń praw majątkowych. Wynika to przede wszystkim z art. 84 Konstytucji, który nakłada powszechny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, i niejako zwalnia ustawodawcę z obowiązku usprawiedliwiania wprowadzenia daniny publicznej, statuując tym samym władztwo podatkowe państwa. Samo zobowiązanie podmiotu do ponoszenia określonych ciężarów finansowych na cele publiczne nie stanowi niedopuszczalnej ingerencji w jego sferę majątkową, w szczególności w konstytucyjnie chronione prawo własności (por. wyrok TK z 7 czerwca 1999 r., sygn. K 18/98). W wyroku o sygn. K 6/02 Trybunał stwierdził, że obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, nie jest ograniczeniem, którego dotyczy art. 31 ust. 3 Konstytucji, chociaż jego zakres i treść mogą być kontrolowane z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (wyrok z 22 maja 2002 r., OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33).

Odnosząc się do kwestii dopuszczalności oraz zakresu powołania art. 64 w związku z art. 2 i/lub art. 217 Konstytucji jako wzorców kontroli przepisów prawa daninowego, Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. SK 79/06 stwierdził, że „[n]ałożenie opartego na art. 84 Konstytucji obowiązku świadczeń podatkowych oznacza ustawowo określoną ingerencję w prawo dysponowania środkami pieniężnymi należącymi do majątku osoby obciążonej tym obowiązkiem. Prowadzi ona – w pewnym wymiarze – do umniejszenia substancji tego majątku. W wyniku ewentualnej przymusowej egzekucji należnych państwu świadczeń podatkowych może dojść do umniejszenia substancji majątkowej podmiotu obciążonego podatkiem (...). Realizacja obowiązków podatkowych łączy się więc nieuchronnie z ingerencją w prawa majątkowe. Jednakże z uwagi na to, że regulacja prawna, dotycząca obowiązków podatkowych, ma wyraźną podstawę konstytucyjną (...), jej dopuszczalność nie może być rozpatrywana wyłącznie w kategoriach ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (...) Należy ją rozpatrywać – przede wszystkim – w kategoriach relacji między obowiązkami konstytucyjnymi – z jednej strony i ochroną konstytucyjnych wolności i praw – z drugiej. Obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, nie jest ograniczeniem praw majątkowych, którego dotyczy wprost li tylko art. 31 ust. 3 Konstytucji. Niemniej jednak zakres i treść tego obowiązku mogą być kontrolowane z punktu widzenia zgodności z Konstytucją, w szczególności pod kątem zachowania właściwej formy nakładania obowiązków podatkowych, w tym – przestrzegania reguł uchwalania ustaw podatkowych, zachowania precyzji norm (przepisów) podatkowych oraz respektowania odpowiedniej *vacatio legis* (...). Zarzut naruszenia przez prawodawstwo podatkowe art. 64 ust. 1 i/lub ust. 3 Konstytucji może zatem dotyczyć nie samej okoliczności nałożenia podatku, ale formy i sposobu nakładania powinności podatkowych” (wyrok z 5 listopada, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153).

Ocena zgodności przepisów prawa daninowego z konstytucyjnym prawem własności w świetle standardu poprawnej legislacji oraz ustawowego wymogu regulacji wszystkich elementów stosunku daninowego uzasadniona jest w szczególności w sytuacji, w której zaskarżony akt normatywny ingeruje w istotę prawa własności, stanowi ukrytą formę konfiskaty mienia albo reguluje kwestię zwrotu nadpłaty podatkowej (zob. np. odpowiednio wyroki z: 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166; 21 lipca 2010 r., sygn. SK 21/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 62 oraz cyt. wyroki o sygn. SK 70/06 oraz SK 79/06). Oceny w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny dokonuje *a casu ad casum*.

7. Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kontrola art. 55 ust. 7 zdanie pierwsze ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w zakresie, w jakim przepis ten uzależnia wyłączenia darowizny z podstawy opodatkowania darczyńcy od obowiązków sprawozdawczych obdarowanego, jest niedopuszczalna w warunkach niniejszej sprawy.

Należy bowiem zauważyć, że zaskarżony przepis stwarza podstawę prawną ulgi podatkowej polegającej na możliwości odliczenia od dochodu darowizny dokonanej na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą. Z powyższego zwolnienia podatkowego może skorzystać darczyńca, który legitymuje się dwoma dokumentami

otrzymanymi od obdarowanej kościelnej osoby prawnej, tj. pokwitowaniem odbioru darowizny oraz sprawozdaniem o przeznaczeniu darowizny na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą. Darczyńca, który warunków tych nie spełnia, może odliczyć darowiznę na cele kultu religijnego na warunkach określonych w art. 26 ust. 1 pkt 9 lit. b ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.). Do 31 grudnia 2003 r. odliczenie na podstawie tego ostatniego przepisu było możliwe do wysokości nieprzekraczającej 10% dochodu, następnie w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 31 grudnia 2004 r. – w wysokości dokonanej darowizny, nie więcej jednak niż 350 zł, natomiast od 1 stycznia 2005 r. – w wysokości dokonanej darowizny, nie więcej jednak niż 6% dochodu.

Zaskarżony przepis nie wprowadza ani ukrytej formy konfiskaty mienia, ani nie odnosi się do kwestii zwrotu nadpłaconego podatku. Nie ingeruje też w istotę prawa własności. W niniejszej sprawie brak jest podstaw do odpowiedniego zastosowania poglądów sformułowanych w wyrokach o sygn. SK 70/06, SK 79/06 lub SK 21/08. Art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 oraz z art. 217 Konstytucji jako wzorce kontroli zostały powołane i uzasadnione nieprawidłowo w niniejszym postępowaniu. Skarga konstytucyjna nie spełnia wymogów określonych w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

8. Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że kontrola art. 55 ust. 7 zdanie pierwsze ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w zakresie, w jakim przepis ten nie definiuje pojęcia „sprawozdanie”, jest niedopuszczalna. Skarżący zmierza w istocie do zakwestionowania interpretacji, którą przyjęły w jego sprawie organy podatkowe oraz sądy administracyjne obu instancji.

8.1. Trybunał Konstytucyjny nie jest władny kontrolować aktów stosowania prawa, nawet jeżeli prowadzą one do niekonstytucyjnych skutków (zob. np. postanowienie z 13 października 2008 r., sygn. SK 20/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 146). Dokonując kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał Konstytucyjny uwzględnia co prawda interpretację przepisu przez organy stosujące prawo, jeżeli ma ona charakter: 1) stały, 2) powszechny oraz 3) jednoznaczny (por. np. wyrok z 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165 i powołane tam orzecznictwo). Okoliczność taka zachodzi w szczególności, jeżeli praktyka ukształtowała się wskutek działalności Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, których uchwały – z racji autorytetu i pozycji ustrojowej tych sądów – są uwzględniane w judykaturze (zob. np. wyroki TK z: 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 24 oraz 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82). W orzecznictwie konstytucyjnym wyraźnie akcentuje się, że chodzi tu o sytuację, w której „konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu” (wyrok TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. SK 10/99, OTK ZU nr 8/2000, poz. 300).

W późniejszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny doprecyzował, że „przyjęta w uchwale konkretnej (subsumcyjnej), interpretacja przepisu nie może podlegać ocenie konstytucyjnej. Ukonkretnienie znaczenia przepisu poprzez uwzględnienie stanu faktycznego sprawy leży bowiem w sferze stosowania prawa, która znajduje się poza kontrolą Trybunału Konstytucyjnego. Uchwały konkretne, podejmowane przez najwyższe instancje sądowe, w ramach nadzoru judykacyjnego, nie prowadzą *per se* do ukształtowania stałego, powszechnego i jednoznacznego odczytania aktu normatywnego. Niewątpliwie, z uwagi na autorytet najwyższej instancji sądowej, mogą one sprzyjać ujednoczeniu orzecznictwa i doprowadzić do nadania aktowi normatywnemu znaczenia, w ten sposób, że będzie ono mogło stać się przedmiotem oceny konstytucyjnej. Niemniej jednak w odniesieniu do tego rodzaju uchwał konieczne jest dokonanie każdorazowo oceny, czy wskazany wyżej skutek nastąpił. Innymi słowy, podjęcie uchwały konkretnej przez najwyższą instancję sądową nie oznacza automatycznie, że interpretacja aktu normatywnego stanowiąca jej przedmiot może stać się przedmiotem kontroli konstytucyjności” (wyrok z 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113).

8.2. W tym kontekście kluczowe dla niniejszej sprawy są ustalenia, jakich Trybunał dokonał w sprawie, w której zaskarżono jedną z przyjmowanych w orzecznictwie sądowoadministracyjnym interpretacji art. 55 ust. 7 zdanie pierwsze ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego (postanowienie z 16 marca 2010 r., sygn. SK 57/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 31). Trybunał Konstytucyjny umorzył wówczas postępowanie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

W postanowieniu o sygn. SK 57/08 Trybunał Konstytucyjny ustalił, że w latach 1999-2002 w orzecznictwie NSA zarysowały się dwa odmienne stanowiska w kwestii rozumienia pojęcia „sprawozdanie” na gruncie art. 55 ust. 7 zdanie pierwsze ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. „Według jednego z nich sprawozdanie takie powinno mieć postać dokumentu zdającego do uzasadnienia prawa do odliczeń. Dokument ten powinien mieć zatem takie cechy, które pozwalają na sprawdzenie jego treści w postępowaniu podatkowym. W związku

z tym sprawozdanie, o którym mowa w zaskarżonym przepisie, oprócz daty i podpisu osoby sporządzającej ten dokument powinno zawierać opis zdarzeń z taką dokładnością, aby organy podatkowe mogły dokonać kontroli opisanych w nim faktów (por. wyrok NSA z 24 czerwca 1997 r., sygn. akt I SA/Wr 914/06, niepubl.). Zgodnie z tym stanowiskiem przyjmowano, że ogólne wskazanie celu, na który przeznaczono darowiznę, przez podanie: «na cele charytatywno-opiekuńcze», nie spełnia wymogów takiego sprawozdania (por. wyrok NSA z 7 września 1997 r., sygn. akt I SA/Po 26/99, Lex nr 39473). Stanowisko to prezentowane było również w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych (por. wyrok WSA w Warszawie z 1 lipca 2004 r., sygn. akt III SA 1089/03, Lex nr 231985). Według drugiego występującego w orzecznictwie NSA poglądu, z art. 55 ust. 7 u.s.p.k. nie wynika, iż sprawozdanie z przeznaczenia darowizny ma mieć charakter sprawozdania z wydatkowania pieniędzy (sprawozdania finansowego), ani tym bardziej, że obdarowany ma obowiązek rozliczenia się z otrzymanej darowizny (por. wyrok NSA z 29 stycznia 2002 r., sygn. akt III SA 2300/00, niepubl.).

Zarazem Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu o sygn. SK 57/08 stwierdził, że „NSA nie podjął dotychczas [tj. do 16 marca 2010 r.] uchwały mającej na celu wyjaśnienie treści tego przepisu, mimo że jego stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Tego rodzaju uchwała wiązałaby wszystkie składy orzekające sądów administracyjnych. Dopóki więc stanowisko w niej wyrażone nie zostałoby zmienione w trybie art. 269 p.p.s.a., dopóty sądy administracyjne powinny je respektować. Tymczasem w chwili obecnej, skoro treść art. 55 ust. 7 u.s.p.k. nie została zmieniona, nie jest wykluczona dalsza modyfikacja w orzecznictwie sądów administracyjnych sposobu rozumienia sprawozdania, o którym mowa w tym przepisie. Z (...) orzeczeń sądów administracyjnych wydanych po 1 stycznia 2004 r. wynika, że obecnie sprawozdaniu temu stawia się wymóg szczegółowości i traktuje jako dokument podlegający weryfikacji przez organy podatkowe. Stąd też przyjmuje się, że informacje w nim zawarte powinny być na tyle dokładne, konkretne i sprawdzalne, aby na ich podstawie można było zweryfikować, ustalić i ocenić, czy w rzeczywistości dokumentuje ono przeznaczenie darowizny na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą (...). Dokładne wymagania co do treści tego sprawozdania są jednak precyzowane *ad hoc* w zależności od okoliczności rozpoznawanej przez sąd sprawy, zaś wymóg szczegółowości nadal jest różnie uzasadniany. Nie sposób więc uznać, że treść art. 55 ust. 7 u.s.p.k. nie budzi już żadnych wątpliwości interpretacyjnych w orzecznictwie sądów administracyjnych. (...) [O]bserwowalny ostatnio proces kształtowania się jednolitej wykładni art. 55 ust. 7 u.s.p.k. nie został definitywnie zakończony. Nadal nie można zatem mówić o istnieniu trwałej, powszechnej i ustabilizowanej interpretacji tego przepisu warunkującej (...) merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej. Skoro zatem przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie została uczyniona praktyka stosowania art. 55 ust. 7 u.s.p.k., która nie ma charakteru jednolitego, ustabilizowanego i upowszechnionego, badanie konstytucyjności normy dekodowanej z treści tego przepisu zgodnie z tego rodzaju praktyką pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego”.

8.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustalenia dokonane w sprawie o sygn. SK 57/08 zachowują swoją aktualność oraz implikują konieczność umorzenia niniejszego postępowania. Nie można mówić o istnieniu trwałej, powszechnej i ustabilizowanej interpretacji art. 55 ust. 7 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego warunkującej merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej w przedmiotowo istotnym zakresie. Niniejsza skarga została skierowana przeciwko praktyce stosowania prawa.

9. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań art. 79 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Wydanie wyroku jest niedopuszczalne, a postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

108

POSTANOWIENIE
z dnia 25 września 2013 r.
Sygn. akt SK 44/12

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Marek Kotlinowski – sprawozdawca
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 września 2013 r., skargi konstytucyjnej D.B. o zbadanie zgodności:

art. 247 § 3 w związku z art. 247 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.) w zakresie, w jakim stanowi, że mandat posła elekta będącego prokuratorem w stanie spoczynku wygasa, jeżeli zainteresowany nie złoży Marszałkowi Sejmu w terminie określonym w tym przepisie oświadczenia o zrzeczeniu się prokuratorskiego stanu spoczynku, z art. 60 i art. 99 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 103 ust. 2 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 97, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

I

1. Skarżący D.B. w skardze konstytucyjnej z 14 marca 2012 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 247 § 3 w związku z art. 247 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.; dalej: k.w. lub kodeks wyborczy) w zakresie, w jakim stanowi, że mandat posła elekta będącego prokuratorem w stanie spoczynku wygasa, jeżeli zainteresowany nie złoży Marszałkowi Sejmu w terminie określonym w tym przepisie oświadczenia o zrzeczeniu się prokuratorskiego stanu spoczynku, jest niezgodny z art. 60 i art. 99 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 103 ust. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Skarżący od 1 maja 2010 r. jest prokuratorem w stanie spoczynku. W wyborach do Sejmu, które odbyły się 9 października 2011 r., uzyskał on mandat posła. Postanowieniem z 27 października 2011 r. Marszałek Sejmu stwierdził wygaśnięcie mandatu poselskiego skarżącego, gdyż w przewidzianym w prawie terminie skarżący nie złożył oświadczenia o zrzeczeniu się prokuratorskiego stanu spoczynku. Od tego postanowienia skarżący wniósł odwołanie do Sądu Najwyższego, który postanowieniem z 9 listopada 2011 r., sygn. akt III SW 169/11, nie uwzględnił odwołania. Kolejnym postanowieniem wydanym 29 listopada 2011 r., sygn. akt III SO 12/11, SN odrzucił apelację skarżącego, uznając, że od orzeczeń wydawanych w trybie art. 250 § 2 k.w. nie przysługują jakiejkolwiek środki zaskarżenia.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący wskazał, że zgodnie ze stanowiskiem zajęтым przez Marszałka Sejmu i Sąd Najwyższy, mandat posła elekta będącego prokuratorem w stanie spoczynku wygasa z mocy prawa, jeżeli zainteresowany nie zrzeknie się stanu spoczynku w terminie zawitym określonym w art. 247 § 3 k.w. Takie stanowisko podziela również doktryna prawa. Choć przepis ten może być odmiennie rozumiany, należy stwierdzić, że ma on taką właśnie treść, gdyż taki sposób jego rozumienia znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie SN oraz praktyce działania drugiego organu stosującego ten przepis, tj. Marszałka Sejmu.

Zdaniem skarżącego, wymóg trwałego zrzeczenia się prokuratorskiego stanu spoczynku po to, by przez czteroletnią kadencję sprawować mandat poselski, stanowi ograniczenie korzystania z praw zagwarantowanych w art. 60 i art. 99 ust. 1 Konstytucji, które nie spełnia warunków wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie to nie jest konieczne w demokratycznym państwie, skoro w innych państwach demokratycznych dopuszczalne jest sprawowanie mandatu poselskiego przez sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku. Ograniczenie to nie jest również niezbędne ani przydatne do realizacji zakładanej wartości, tj. ochrony prokuratury przed uwikłaniem w grę polityczną. Prokurator w stanie spoczynku nie wykonuje bowiem czynności należących do zadań i kompetencji prokuratury. Wyłączenie możliwości sprawowania mandatu poselskiego przez prokuratora w stanie spoczynku, zdaniem skarżącego, narusza demokratyczny charakter Rzeczypospolitej (art. 2 Konstytucji). Skarżący podnosi również, że z ekonomicznego punktu widzenia nie ma potrzeby, a nawet nie jest pożądane, by odebrać prokuratorowi w stanie spoczynku „kwalifikowanej postaci pracy społecznie użytecznej, jaką jest udział w pracach ustawodawczych w charakterze posła” (s. 9 skargi). Stan spoczynku wykwalifikowanego i doświadczonego prawnika nie musi być stanem jego zawodowej i społecznej bezczynności. Zakaz sprawowania mandatu poselskiego przez prokuratora w stanie spoczynku – nawet gdyby przyjąć, że faktycznie wynika z art. 103 ust. 2 Konstytucji, co nie jest jednak, zdaniem skarżącego, oczywiste – mógłby zostać zrealizowany za pomocą rozwiązań mniej uciążliwych dla zainteresowanych, np. przez zawieszenie z mocy prawa prokuratorskiego stanu spoczynku na czas sprawowania mandatu. Tymczasem, jak podnosi skarżący, skutkiem działania kwestionowanego przez niego przepisu jest nie tylko to, że nie może on sprawować w obecnej kadencji Sejmu mandatu poselskiego, który otrzymał od wyborców na tę kadencję, lecz także to, że nie będzie on mógł ubiegać się o taki mandat również na następne kadencje.

Jak zauważa skarżący, rozszerzająca wykładnia art. 103 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którą mandatu poselskiego nie może objąć także prokurator w stanie spoczynku, stoi w sprzeczności z regułami *exceptiones non sunt extendendae* oraz *in dubio pro libertate*. Tymczasem na rzecz, że art. 103 ust. 2 Konstytucji nie obejmuje prokuratorów w stanie spoczynku, przemawia wykładnia historyczna – w momencie uchwalania Konstytucji nie była bowiem znana instytucja prokuratorskiego stanu spoczynku. Zdaniem skarżącego, pojęcia „prokurator” i „prokurator w stanie spoczynku” wyznaczają dwie różne kategorie osób. Odnoszenie zakazu sprawowania mandatu poselskiego także do prokuratorów w stanie spoczynku jest przejawem wykładni *praeter legem fundamentale* zastosowanej wobec art. 103 ust. 2 Konstytucji. Taka wykładnia jest niedopuszczalna zarówno ze względu na to, że dotyczy problematyki praw konstytucyjnych, jak i ze względu na to, że nie przemawiają za nią żadne istotne względy celowościowe.

2. W piśmie z 6 sierpnia 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną.

3. W odpowiedzi na zapytanie Trybunału Konstytucyjnego z 13 listopada 2013 r. Szef Kancelarii Sejmu w piśmie z 3 grudnia 2012 r. wyjaśnił, że z dokumentacji będącej w posiadaniu Kancelarii Sejmu wynika, iż w okresie od dnia wejścia w życie Konstytucji, tj. od 17 października 1997 r., mandat poselski objął jeden sędzia i dwóch prokuratorów. Każda z tych osób złożyła wnioski w sprawie wypłaty uposażenia poselskiego, podkreślając, że nie pozostaje w stosunku pracy z żadnym pracodawcą, nie przebywa na urlopie bezpłatnym oraz nie pobiera emerytury lub renty.

4. W odpowiedzi na zapytanie Trybunału Konstytucyjnego z 13 listopada 2013 r. Szef Kancelarii Senatu w piśmie z 12 grudnia 2012 r. wyjaśnił, że w Senacie V kadencji miał miejsce jeden przypadek sprawowania mandatu poselskiego przez sędziego w stanie spoczynku, który nie złożył żadnego oświadczenia o jego rezygnacji. Mandat senatora objęli również czynni prokuratorzy i sędziowie, którzy złożyli oświadczenie o rezygnacji z tych stanowisk.

5. Marszałek Sejmu w piśmie z 28 stycznia 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 247 § 3 w związku z art. 247 § 1 pkt 5 k.w. w zakresie, w jakim stanowi, że mandat posła będącego prokuratorem w stanie spoczynku wygasa, jeżeli nie złoży on Marszałkowi Sejmu w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw wyników wyborów do Sejmu, oświadczenia o złożeniu rezygnacji ze stanu spoczynku, jest zgodny z art. 60 i art. 99 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Marszałka Sejmu niedopuszczalne jest wydanie przez TK wyroku w zakresie, w jakim skarżący kwestionuje zgodność zaskarżonych przepisów z art. 103 ust. 2 Konstytucji, gdyż przepis ten ma charakter normy

ustrojowej o charakterze restrykcyjnym i nie wynika z niego jakiegokolwiek prawo podmiotowe, na które skarżący mógłby powoływać się w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną, a ponadto skarżący nie dopełnił ciążącego na nim obowiązku należytego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu.

Marszałek Sejmu podniósł, że wbrew twierdzeniom skarżącego, podstawą prawną rozstrzygnięcia w jego sprawie był bezpośrednio art. 103 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji, a nie wskazane przez skarżącego art. 247 § 3 w związku z art. 247 § 1 pkt 5 k.w. To oznacza, że podstawą prawną zakazu łączenia mandatu poselskiego ze stanowiskiem prokuratora w stanie spoczynku jest wprost przepis ustawy zasadniczej, a jego zakres normowania nie może być ograniczony przez inne akty prawne. Stąd, zdaniem Marszałka Sejmu, w zakresie, w jakim skarżący kwestionuje istnienie zakazu łączenia funkcji posła i prokuratora w stanie spoczynku *per se*, postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Zakaz ten wynika bowiem nie z regulacji ustawowej, ale wprost z art. 103 ust. 2 Konstytucji, wobec którego art. 247 § 3 k.w. pełni funkcję służebną, operacjonalizując go proceduralnie. TK nie ma zaś kompetencji do oceny zakazów konstytucyjnych, co podkreślił Trybunał w swoim postanowieniu z 19 czerwca 2012 r., sygn. SK 37/08.

Ponadto Marszałek Sejmu zgłosił wątpliwości co do tego, czy art. 247 § 3 k.w. był w ogóle podstawą prawną rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego. Przepis ten został co prawda zastosowany przez Marszałka Sejmu jako norma proceduralna, określająca sposób działania na wypadek ziszczenia się zakazu łączenia określonych stanowisk lub funkcji, jednak zakaz ten ma swe źródło poza kodeksem wyborczym. Zaskarżony przepis nie współtworzy zatem materialnoprawnej podstawy rozstrzygającej o prawach i wolnościach skarżącego. Postępowanie nie mogłoby zatem toczyć się także wobec art. 247 § 1 pkt 5 k.w., który został dodany „związkowo” i był przedmiotem kontroli zależnym, uwarunkowanym kontrolą konstytucyjności art. 247 § 3 k.w. jako podstawowego przedmiotu kontroli. Stąd, zdaniem Marszałka Sejmu, istnieją przesłanki do umorzenia postępowania w całości na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu stwierdził, że konstytucyjne pojęcie „prokurator” obejmuje swym zakresem normowania również „prokuratora w stanie spoczynku”. Pojęcie „prokurator”, którym posługuje się art. 103 ust. 2 Konstytucji, ma bowiem charakter autonomiczny i powinno być interpretowane szeroko. Stan spoczynku prokuratorów nie powoduje zaś ustania (wygaszenia) stosunku służbowego prokuratora, ale jedynie prowadzi do jego przekształcenia, polegającego przede wszystkim na zwolnieniu prokuratora z obowiązku świadczenia pracy. Do prokuratora w stanie spoczynku mają zaś zastosowanie wszystkie przepisy dotyczące prokuratorów w stanie czynnym, które dają się pogodzić ze statusem tego pierwszego. Spośród trzech możliwych interpretacji art. 103 ust. 2 Konstytucji, tj. niewybieralność, udzielenie długoterminowego urlopu oraz nieodwracalną rezygnację ze stanu spoczynku, ustawodawca wybrał to ostatnie rozwiązanie, uznając, że najlepiej oddaje ono konstytucyjną aksjologię, gwarantuje bezpieczeństwo państwa i należyte warunki wykonywania mandatu poselskiego oraz prawidłowo realizuje ustrojowe cele instytucji *incompatibilitas*. Zdaniem Marszałka Sejmu, przyjęcie koncepcji trwałego wygaszenia mandatu posła w art. 247 § 3 w związku z § 1 pkt 5 k.w. znajduje uzasadnienie w istotnych dobrach konstytucyjnych podlegających ochronie, pozostaje w ścisłej relacji z celem, dla którego został ustanowiony stan spoczynku prokuratorów oraz jest niezbędne i proporcjonalne. Skarżący kwestionuje *de facto* celowość obowiązywania takiej regulacji, oczekując od ustawodawcy przyjęcia rozwiązań alternatywnych. Tymczasem TK nie bada użyteczności danej regulacji, w tym jej pragmatycznej sprawności w zakresie realizacji celu założonego przez ustawodawcę.

Nie można również, zdaniem Marszałka Sejmu, uznać zasadności zarzutu niezgodności art. 247 § 3 w związku z § 1 pkt 5 k.w. z art. 60 Konstytucji, który wymaga ustanowienia przez ustawodawcę jednakowych zasad dostępu do służby publicznej. W niniejszej sprawie zasady te są jednakowe dla wszystkich kandydatów na posłów, którzy tworzą *in casu* kategorię podmiotów podobnych. Mające rangę konstytucyjną zakazy łączenia stanowisk (funkcji) stanowią więc dopuszczone przez samego ustrojodawcę wyjątki od zasady dostępu obywateli do służby publicznej, co wyklucza możliwość jej stosowania jako podstawy do uchylecia innej normy konstytucyjnej, która zawiera całościowe i wyczerpujące uregulowanie.

6. Prokurator Generalny w piśmie z 7 marca 2013 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność orzekania. Przypomniał on, że konieczną przesłanką dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem wnoszący skargę wiąże zarzut naruszenia jego praw. Ponadto wskazany przez skarżącego przepis będący podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu powinien stanowić bezpośrednio źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw. Naruszenie to musi mieć przy tym charakter aktualny (rzeczywisty), a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, uczyniony wzorcem kontroli art. 103 ust. 2 Konstytucji ma charakter ustrojowy i stanowi przejaw realizacji zasady podziału władzy w aspekcie organizacyjnym i personalnym, a także ma za zadanie zagwarantować właściwe sprawowanie mandatu poselskiego. Z przepisu tego nie wynika jednak żadne prawo podmiotowe, na które skarżący mógłby się powoływać. Niezależnie od tego skarżący nie dopełnił ciężącego na nim obowiązku należytego uzasadnienia zarzutu niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 103 ust. 2 Konstytucji.

W niniejszej sprawie istota problemu konstytucyjnego – zdefiniowanego jako nadmierna ingerencja w bierne prawo wyborcze skarżącego będącego prokuratorem w stanie spoczynku – umiejscowiona jest nie w normie ustawowej, lecz w normie konstytucyjnej i w wykładni jej treści normatywnej. Podstawą prawną rozstrzygnięcia Marszałka Sejmu był bowiem bezpośrednio art. 103 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji, a nie przepis wskazania przez skarżącego jako przedmiot kontroli.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, w tej sprawie została w istocie zaskarżona praktyka stosowania przez Marszałka Sejmu przepisów proceduralnych służących do realizowania zasady konstytucyjnej i w rzeczywistości skarżący złożył skargę na stosowanie art. 103 ust. 2 Konstytucji. Praktyka organów zaś nie podlega kontroli konstytucyjności w procedurze wszczętej skargą konstytucyjną.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W związku z wnioskami Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku, Trybunał Konstytucji uznaje za zasadne w pierwszej kolejności zbadanie dopuszczalności kontroli merytorycznej w niniejszej sprawie. Należy podkreślić, że – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – na przeszkodzie badaniu dopuszczalności kontroli merytorycznej nie stoi okoliczność nadania biegu skardze konstytucyjnej przez sędziego TK w trybie art. 49 w związku z art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Skład rozpoznający sprawę co do *meritum* nie jest bowiem związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym rozpoznanie wstępne. Wydane przez sędziego Trybunału zarządzenie o skierowaniu sprawy do merytorycznego rozpoznania nie jest „orzeczeniem Trybunału” w rozumieniu art. 190 Konstytucji, a zatem nie występuje tu wiązanie Trybunału wcześniejszym orzeczeniem mającym moc powszechnie obowiązującą i ostateczny charakter (zob. postanowienia TK z: 21 listopada 2001 r., sygn. K 31/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 264; 28 maja 2002 r., sygn. K 7/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 39; 27 stycznia 2004 r., sygn. SK 50/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 6; 14 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124).

2. W postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną przedmiotem kontroli może być tylko taki przepis, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Stąd też Trybunał Konstytucyjny z urzędu zobowiązany jest do zbadania, czy kwestionowane przepisy stanowiły podstawę prawną ostatecznego rozstrzygnięcia oraz czy w skardze konstytucyjnej w sposób prawidłowy wskazano wzorce kontroli tych przepisów.

W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli został uczyniony art. 247 § 3 w związku z art. 247 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.; dalej: k.w.). Zgodnie z pierwszym z tych przepisów, „Wygaśnięcie mandatu posła zajmującego w dniu wyborów stanowisko lub funkcję, o których mowa w § 1 pkt 5, następuje, jeżeli nie złoży on Marszałkowi Sejmu, w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej wyników wyborów do Sejmu, oświadczenia o złożeniu rezygnacji z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji”. Kwestionowany art. 247 § 3 k.w. odsyła zatem do art. 247 § 1 pkt 5 k.w., który skarżący uczynił związkowym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie. Ten ostatni przepis stanowi: „Wygaśnięcie mandatu posła następuje w przypadku (...) zajmowania w dniu wyborów stanowiska lub funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej albo ustaw nie można łączyć z mandatem posła, z zastrzeżeniem przepisu § 3”.

Skarżący jako ostateczne rozstrzygnięcie w swojej sprawie wskazał postanowienie SN z 9 listopada 2011 r. (sygn. akt III SW 169/11) o nieuwzględnieniu odwołania od postanowienia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 2011 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła D.B. (M.P. Nr 100, poz. 1016). Jednocześnie skarżący wyjaśnił, że z ostrożności procesowej od tego postanowienia SN wniósł apelację, która została odrzucona przez SN postanowieniem z 29 listopada 2011 r. (sygn. akt III SO 12/11), gdyż od orzeczeń wydanych w trybie art. 250 § 2 k.w. nie przysługują żadne środki zaskarżenia. Zarówno

w postanowieniu Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu poselskiego skarżącego, jak i w postanowieniu SN o nieuwzględnieniu odwołania od postanowienia Marszałka Sejmu jako podstawę prawną rozstrzygnięcia wskazano m.in. art. 247 § 3 w związku z art. 247 § 1 pkt 5 k.w. Przepisy te, jak wynika z ich treści, faktycznie współtworzyły podstawę prawną ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego. Nie ma więc wątpliwości, że skarżący mógł je uczynić przedmiotem skargi konstytucyjnej.

3. Jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie skarżący wskazał art. 60, art. 99 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 103 ust. 2 Konstytucji. Pierwszy z tych przepisów, tj. art. 60 Konstytucji, gwarantuje obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Drugi wzorec kontroli w postaci art. 99 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraża podnoszony przez skarżącego zarzut ograniczenia biernego prawa wyborczego do Sejmu wskazanego w pierwszym z tych przepisów z naruszeniem warunków ograniczania konstytucyjnych praw i wolności wymienionych w drugim przepisie. Z kolei art. 103 ust. 2 Konstytucji stanowi, że prokurator nie może sprawować mandatu poselskiego.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji prawo do wystąpienia ze skargą konstytucyjną przysługuje każdemu, „czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. To oznacza, że wzorcem kontroli w postępowaniu zainicjowanym przez skarżącego może być tylko taki przepis konstytucyjny, który statuuje określone prawo lub wolność, przy czym skarżący dodatkowo musi wykazać, że kwestionowana przez niego regulacja owo prawo lub wolność naruszyła. W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości, że przepisami spełniającymi wymagania stawiane wzorcom kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną są art. 60 i art. 99 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Rozważenia wymaga natomiast to, czy wzorcem kontroli może być art. 103 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten ustanawia zakaz sprawowania mandatu poselskiego przez prokuratora i z tego punktu widzenia ogranicza on konstytucyjne prawa i wolności, a nie je statuuje. Zakaz, o którym mowa w art. 103 ust. 2 Konstytucji, nie jest adresowany bezpośrednio do władzy publicznej, lecz do osób, które potencjalnie mogłyby go naruszyć, tj. posłów i prokuratorów. Dla ustawodawcy wynika z tego zakazu jedynie obowiązek uwzględnienia go w procesie stanowienia prawa. Z kolei dla organów stosujących prawo z art. 103 ust. 2 Konstytucji mogą wynikać pewne wskazówki interpretacyjne przydatne przy rozstrzyganiu spraw osób, które naruszyły sformułowany w tym przepisie zakaz sprawowania mandatu poselskiego przez prokuratora. W niniejszej sprawie skarżący nie zarzuca kwestionowanej regulacji ustawowej naruszenia zakazu wynikającego z art. 103 ust. 2 Konstytucji. Wręcz przeciwnie, zdaniem skarżącego został ustanowiony dodatkowy zakaz nieobjęty treścią tego przepisu, tj. zakaz łączenia mandatu poselskiego z prokuratorским stanem spoczynku. Z treści art. 103 ust. 2 Konstytucji skarżący nie wywodzi zatem żadnego konstytucyjnego prawa lub wolności. Z tych powodów należy stwierdzić, że przepis ten nie może być wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

4. Z obu zaskarżonych przepisów, tj. art. 247 § 3 w związku z art. 247 § 1 pkt 5 k.w., skarżący dekoduje normę wskazaną w *petitum* skargi konstytucyjnej, zgodnie z którą mandat posła elekta będącego prokuratorem w stanie spoczynku wygasa, jeżeli zainteresowany nie złoży Marszałkowi Sejmu w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej wyników wyborów do Sejmu oświadczenia o zrzeczeniu się prokuratorского stanu spoczynku.

Należy zauważyć, że dla zrekonstruowania tak wysłowionej normy prawnej nie jest wystarczająca treść zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów, tj. art. 247 § 3 w związku z art. 247 § 1 pkt 5 k.w. Nie wynika z nich bowiem *expressis verbis*, że mandatu posła nie może sprawować prokurator w stanie spoczynku. Do takiego wniosku prowadzi analiza odesłań zawartych w treści obu kwestionowanych przepisów. Art. 247 § 3 k.w. dla ustalenia stanowisk lub funkcji, których nie można łączyć z mandatem poselskim, odsyła do art. 247 § 1 pkt 5 k.w., który z kolei odsyła w tym zakresie do przepisów Konstytucji albo ustawy. Dopiero art. 103 ust. 2 Konstytucji, do którego odsyła ostatni z kwestionowanych przepisów, stanowi, że mandatu poselskiego nie może sprawować prokurator. Przepis konstytucyjny wprost nie używa zatem pojęcia „prokuratora w stanie spoczynku”, które to pojęcia pojawia się w treści zarzutu skargi konstytucyjnej.

Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że skarżący nie kwestionuje opisanej w art. 247 § 3 w związku z art. 247 § 1 pkt 5 k.w. procedury stwierdzenia przez Marszałka Sejmu wygaśnięcia mandatu poselskiego, lecz zastosowanie tej procedury do sytuacji, w której mandat poselski nabył prokurator w stanie spoczynku. Skarżący próbuje wykazać, że zakaz łączenia mandatu poselskiego z prokuratorским stanem spoczynku został wykreowany w praktyce stosowania art. 247 § 3 k.w. przez Marszałka Sejmu i Sąd Najwyższy, choć nie ma on oparcia w art. 103 ust. 2 Konstytucji, który zakazuje łączenia mandatu posła ze stanowiskiem prokuratora, przy czym – zdaniem skarżącego – chodzi o czynnego zawodowo prokuratora, a nie prokuratora w stanie spoczynku. Jak stwierdza skarżący: „obecnie w praktyce orzeczniczej obydwu organów wyłącznie upoważnionych do stosowania

zaskarżonego art. 247 § 3 Kodeksu wyborczego – Marszałka Sejmu i Sądu Najwyższego – ugruntowane jest takie rozumienie tego przepisu, według którego mandat posła elekta będącego prokuratorem w stanie spoczynku wygasa z mocy prawa, jeżeli zainteresowany nie zrzeknie się stanu spoczynku w terminie zawitym określonym w tym przepisie. (...) Powyższą treść art. 247 § 3 Kodeksu wyborczego skarżący przyjmuje jako punkt wyjścia skargi konstytucyjnej – niezależnie od tego, że na etapie stosowania prawa przez Marszałka i SN skarżący bezowocnie wskazywał na możliwość innej wykładni zaskarżonego przepisu kodeksu”.

5. Z uwagi na tak właśnie sformułowany zarzut niekonstytucyjności Trybunał stwierdza, że merytoryczne jego rozpoznanie i tym samym wydanie wyroku jest niedopuszczalne, co najmniej z trzech powodów.

Po pierwsze, zakaz wykonywania mandatu poselskiego przez prokuratora wynika z art. 103 ust. 2 Konstytucji, a nie z kwestionowanego przez skarżącego art. 247 § 3 w związku z art. 247 § 1 pkt 5 k.w. Art. 103 ust. 2 Konstytucji jest przepisem współtworzącym (obok zakwestionowanego przez skarżącego przepisu) podstawę prawną postanowienia Marszałka Sejmu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu poselskiego. Tezę tę potwierdza analiza uzasadnienia wydanego w sprawie skarżącego postanowienia Marszałka Sejmu z 27 października 2011 r. Wynika z niego, że zakaz łączenia mandatu poselskiego z prokuratorskim stanem spoczynku Marszałek Sejmu wywodzi z art. 103 ust. 2 Konstytucji, podnosząc, że przepis ten jest bezpośrednio stosowany na mocy art. 8 ust. 2 Konstytucji, a ewentualne jego powtórzenie w ustawie ma jedynie charakter informacyjny. Jak stwierdził Marszałek Sejmu w powyższym postanowieniu, „to Konstytucja ustanawia kategoryczną i bezwyjątkową przeszkodę bycia jednocześnie posłem i prokuratorem (...), którą proceduralnie operacjonalizuje art. 247 § 1 pkt 5 i § 3 ustawy – Kodeks wyborczy” (s. 3 uzasadnienia postanowienia Marszałka Sejmu). W ten sam sposób podstawę prawną postanowienia Marszałka Sejmu ocenił SN, który w postanowieniu z 9 listopada 2011 r., sygn. akt III SW 169/11 (OSNP nr 11-12/2012, poz. 161), stwierdził: „Sięgnięcie do art. 103 Konstytucji jest konieczne dla odtworzenia hipotezy normy prawnej zawartej w art. 247 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego”. Zdaniem SN, zakaz łączenia mandatu poselskiego z prokuratorskim stanem spoczynku „nie wynika z ustaw zwykłych, ale ma swoje źródło wprost w Konstytucji, w której wyważono podlegające ochronie wartości”. Skoro zatem źródłem zakazu wykonywania mandatu poselskiego przez prokuratora jest art. 103 ust. 2 Konstytucji, to skarżący nie może zakazu tego kwestionować w drodze skargi konstytucyjnej. To oznaczałoby bowiem kwestionowanie konstytucyjności przepisu konstytucyjnego, co prawnie jest niedopuszczalne. Przedmiotem kontroli w postępowaniu przed TK może być bowiem przepis usytuowany w hierarchii źródeł prawa poniżej Konstytucji. Skarżący nie może art. 103 Konstytucji wskazywać jako wzorca kontroli i jednocześnie kwestionować konstytucyjności zawartego w jego treści zakazu.

Po drugie, nawet gdyby przyjąć, tak jak podnosi to skarżący, że zakaz łączenia mandatu poselskiego z prokuratorskim stanem spoczynku nie jest objęty treścią art. 103 ust. 2 Konstytucji, lecz został wykreowany przez organy stosujące ten przepis i zakwestionowane w niniejszej sprawie art. 247 § 3 w związku z art. 247 § 1 pkt 5 k.w., to należy stwierdzić, że tak sformułowany zarzut dotyczy sfery stosowania prawa, która nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. To, czy Marszałek Sejmu, stwierdzając wygaśnięcie mandatu poselskiego, oraz SN, kontrolując zasadność tego rozstrzygnięcia, przyjmują prawidłową interpretację art. 103 ust. 2 Konstytucji, wywodząc z tego przepisu zakaz łączenia mandatu poselskiego z prokuratorskim stanem spoczynku, nie podlega ocenie TK. Każdy organ – zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji – może bezpośrednio stosować Konstytucję, a to właśnie wymaga dokonywania wykładni bezpośrednio stosowanych jej przepisów. TK nie posiada kompetencji do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, a tym samym w tym konkretnym wypadku nie może rozstrzygnąć, czy art. 247 § 3 w związku z art. 247 § 1 pkt 5 k.w. uprawnia Marszałka Sejmu do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu poselskiego nabytego przez prokuratora w stanie spoczynku.

Po trzecie, wbrew twierdzeniom skarżącego, wykładnia art. 247 § 3 w związku z art. 247 § 1 pkt 5 k.w. nie jest jednolita, utrwalona i upowszechniona, a dopiero wtedy można byłoby przyjąć, że mandat posła elekta będącego prokuratorem w stanie spoczynku wygasa, jeżeli zainteresowany nie złoży Marszałkowi Sejmu w odpowiednim terminie oświadczenia o zrzeczeniu się prokuratorskiego stanu spoczynku. Z pisma Szefa Kancelarii Senatu przedłożonego Trybunałowi w ramach niniejszego postępowania wynika, że w Senacie V kadencji miał miejsce jeden przypadek sprawowania mandatu senatorskiego przez sędziego w stanie spoczynku, który nie złożył żadnego oświadczenia o jego rezygnacji. W tym wypadku Marszałek Senatu musiał zatem przyjąć, że mandat senatorski tej osoby nie wygaś, mimo że nie złożyła ona w odpowiednim terminie oświadczenia o zrzeczeniu się sędziowskiego stanu spoczynku. To oznacza, że organy stosujące prawo przyjmują różną interpretację art. 103 ust. 2 Konstytucji, w szczególności co do tego, czy pojęcie prokuratora i sędziego obejmuje również prokuratora w stanie spoczynku i sędziego w stanie spoczynku. Jest to zatem problem sposobu wykładni art. 103 ust. 2 Konstytucji, a nie problem jego treści. Należy jednak podkreślić, że z punktu widzenia potrzeby ochrony praw jednostki, w szczególności prawa do objęcia i sprawowania mandatu parlamentarnego, wskazane byłoby

ujednoczenie sposobu stosowania art. 103 ust. 2 Konstytucji. Wykładnia pojęć występujących w tym przepisie powinna w jak największym stopniu uwzględniać normy, zasady i wartości konstytucyjne. Tymczasem obecnie stosowana niejednolita i niejasna wykładnia tego przepisu wyklucza z grona posłów osoby dysponujące wiedzą prawniczą oraz długoletnim doświadczeniem w zawodzie prawniczym, które to cechy są przydatne, a nawet pożądane w procesie legislacyjnym.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że skarżący w nieprawidłowy sposób wskazał przepis, z którego wywodzi kwestionowaną normę prawną. Zakaz wykonywania mandatu poselskiego przez prokuratora wynika z art. 103 ust. 2 Konstytucji i tylko na gruncie tego przepisu można rozstrzygnąć, czy pojęcie prokuratora, o którym w nim mowa, obejmuje również prokuratora w stanie spoczynku. Tymczasem przepis konstytucyjny nie może być przedmiotem kontroli, jego zaś wykładnia dla potrzeb jego stosowania w konkretnej sprawie pozostaje poza kognicją Trybunału.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

109

POSTANOWIENIE z dnia 8 października 2013 r. **Sygn. akt SK 15/13**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Mirosław Granat – sprawozdawca
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 października 2013 r., połączonych skarg konstytucyjnych Mondy Świecie SA z siedzibą w Świeciu o zbadanie zgodności:

§ 5 ust. 2a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawie pomorskiej specjalnej strefy ekonomicznej (Dz. U. Nr 228, poz. 1667, ze zm.) oraz § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie pomorskiej specjalnej strefy ekonomicznej (Dz. U. Nr 211, poz. 1545) w związku z art. 4 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. Nr 123, poz. 600, ze zm.) w brzmieniu obowiązującym na dzień 2 listopada 2007 r. oraz w związku z art. 12 i art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych i z art. 17 ust. 1 pkt 34 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania (Dz. U. Nr 21, poz. 86, ze zm.) z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 84, art. 87 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 84, art. 87 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji oraz art. 2 i art. 7 w związku z art. 84, art. 87 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

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 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. Mondi Świecie SA z siedzibą w Świeciu (dalej: skarżąca) wystąpiła 16 września 2010 r. z dwiema skargami konstytucyjnymi o stwierdzenie niezgodności § 5 ust. 2a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawie pomorskiej specjalnej strefy ekonomicznej (Dz. U. Nr 228, poz. 1667, ze zm.; dalej: rozporządzenie p.s.s.e.) oraz § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie pomorskiej specjalnej strefy ekonomicznej (Dz. U. Nr 211, poz. 1545) w związku z art. 4 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. Nr 123, poz. 600, ze zm.; dalej: u.s.s.e.) w brzmieniu obowiązującym na dzień 2 listopada 2007 r. oraz w związku z art. 12 i art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych i z art. 17 ust 1 pkt 34 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania (Dz. U. Nr 21 poz. 86, ze zm.; dalej: u.p.d.o.p.) z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 84, art. 87 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 84, art. 87 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji oraz art. 2 i art. 7 w związku z art. 84, art. 87 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji.

Zarządzeniem z 5 kwietnia 2013 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził łączne rozpoznanie powyższych skarg, opatrzonych sygn. akt SK 15/13 i SK 16/13, z uwagi na ich tożsamość przedmiotową, pod wspólną sygn. akt SK 15/13. Ze względu na to, że zarówno stany faktyczne będące podstawą obydwu skarg konstytucyjnych, jak i zawarta w nich argumentacja były zbieżne, Trybunał Konstytucyjny przedstawił je łącznie.

1.1. Skargi konstytucyjne zostały wniesione w związku z następującym stanem faktycznym. Mondi Świecie SA 16 października 2008 r. wystąpiła z wnioskami o wydanie pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego w zakresie zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych dochodów uzyskiwanych z działalności gospodarczej prowadzonej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej. We wnioskach skarżąca zajęła stanowisko, że zwolnienie z podatku dochodowego na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 34 u.p.d.o.p. przysługuje od dnia uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w specjalnej strefie ekonomicznej. Jednakże, mając na uwadze treść art. 17 ust. 1 pkt 34 u.p.d.o.p. i § 5 ust. 2a rozporządzenia p.s.s.e., od momentu objęcia zakładu produkcyjnego obszarem strefy do momentu spełnienia wymagań określonych w zezwoleniu (w zakresie liczby osób zatrudnionych i poziomu wydatków inwestycyjnych) powinna ona uiszczać podatek dochodowy od osób prawnych od dochodów osiągniętych z działalności prowadzonej na terenie pomorskiej specjalnej strefy ekonomicznej w takiej wysokości, jakby jej zakład nie był objęty tą strefą. Natomiast po spełnieniu ww. wymagań ustalonych w zezwoleniu skarżąca będzie miała prawo do zwrotu nadpłaconego w ten sposób podatku.

Dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy, działając z upoważnienia i w imieniu Ministra Finansów, wydał 14 stycznia 2009 r. dwie indywidualne interpretacje podatkowe (znak ITPB3/423-589a/08/DK i ITPB3/423-589b/08/DK). Zajął on stanowisko, że dopiero dochody uzyskane po spełnieniu wymagań określonych w zezwoleniu, a nie już dochody uzyskane od dnia uzyskania zezwolenia, korzystają ze zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 34 u.p.d.o.p.

31 stycznia 2009 r. skarżąca wezwała Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy do usunięcia naruszenia prawa poprzez zmianę wydanych interpretacji i uznanie jej stanowiska za prawidłowe. W pismach z 3 marca 2009 r., stanowiących odpowiedź na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, Dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy stwierdził brak podstaw do zmiany wydanych interpretacji indywidualnych.

6 kwietnia 2009 r. skarżąca wniosła skargi na powyższe interpretacje indywidualne do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Bydgoszczy, podtrzymując stanowisko zawarte we wnioskach o wydanie interpretacji indywidualnych. Wyrokami z 21 lipca 2009 r., sygn. akt I SA/Bd 304/09 i I SA/Bd 305/09, WSA w Bydgoszczy oddalił skargi skarżące.

1 października 2009 r. skarżąca wniosła od powyższych wyroków skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). Wyrokami z 17 marca 2010 r., sygn. akt II FSK 2080/09 i II FSK 2207/09, NSA oddalił skargi kasacyjne skarżące.

1.2. Skarżąca wskazała, że wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 marca 2010 r. (sygn. akt II FSK 2080/09 i II FSK 2207/09), doręczone 16 czerwca 2010 r., w sposób ostateczny rozstrzygnęły o jej konstytucyjnych prawach i wolnościach.

W ocenie skarżącej indywidualne interpretacje przepisów prawa podatkowego są administracyjnymi aktami działalności organów państwa w sferze *imperium*. Stanowią one rozstrzygnięcia o charakterze władczym, przyznające wnioskodawcy prawa w postaci gwarancji, że zastosowanie się przez niego do wyrażonego przez organ w interpretacji poglądu prawnego, niezależnie od jego prawidłowości, nie będzie wnioskodawcy szkodzić, lub odmawiające mu takiego przyznania. Tym samym interpretacje podatkowe odpowiadają charakterystyce aktów administracyjnych, dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2006 r., sygn. P 36/05.

Skarżąca wskazała również, że mimo uchylecia rozporządzenia p.s.s.e., przepisy tego rozporządzenia w dalszym ciągu znajdują zastosowanie do jej sytuacji, albowiem określają one warunki udzielania pomocy regionalnej w dniu uzyskania zezwolenia, czyli 20 grudnia 2007 r. Nowe rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych (Dz. U. Nr 232, poz. 1548, ze zm.) *expressis verbis* w § 8 stanowi, że „do przedsiębiorcy, który posiada zezwolenie wydane przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, stosuje się dotychczasowe warunki udzielania pomocy regionalnej”.

1.3. W ocenie skarżącej wyroki NSA z 17 marca 2010 r. oraz poprzedzające je rozstrzygnięcia WSA w Bydgoszczy i Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy naruszają jej konstytucyjne prawo podmiotowe do ochrony prawa własności, uregulowane w art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżąca podniosła, że podatki wkraczają w sferę majątkową jednostki, niemniej – ze względu na treść art. 84 Konstytucji – co do zasady nie mogą być one uznane za niekonstytucyjną ingerencję w sferę własności i innych praw majątkowych. Naruszenie zasady ochrony praw majątkowych mogłoby nastąpić dopiero wówczas, gdyby przepisy prawa daninowego były dotknięte wadliwością w postaci uchybień w sposobie nakładania podatków.

Zdaniem skarżącej z uchybieniem w sposobie nakładania podatków mamy do czynienia na kanwie niniejszej sprawy, albowiem ukształtowanie przez Radę Ministrów w rozporządzeniu p.s.s.e. zakresu zwolnienia z podatku dochodowego w sposób istotnie węższy, niż wynika to z art. 17 ust. 1 pkt 34 u.p.d.o.p., nastąpiło z naruszeniem wymogów konstytucyjnych wynikających z art. 84, art. 87 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji. Skoro poprzez zawężenie określonego w ustawie zwolnienia podatkowego nastąpiło nałożenie na skarżącą obowiązku zapłaty podatku dochodowego wykraczającego poza zakres regulacji ustawowej, to tym samym doszło również do naruszenia jej konstytucyjnego prawa podmiotowego do ochrony prawa własności, uregulowanego w art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.4. Skarżąca upatruje naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji w wydaniu § 5 ust. 2a rozporządzenia p.s.s.e. bez odpowiedniego upoważnienia ustawowego, albowiem art. 4 ust. 1 i 4 u.s.s.e. – w zakresie materii uregulowanej w ww. przepisie – nie czyni zadość wymogowi szczegółowości przedmiotowej i treściowej upoważnienia. W ocenie skarżącej do zakresu spraw przekazanych Radzie Ministrów do uregulowania w drodze rozporządzenia ustawodawca nie zaliczył materii dotyczącej zwolnienia od podatku dochodowego. Ponadto art. 4 ust. 1 i 4 u.s.s.e. nie zawiera żadnych wytycznych co do treści ewentualnych przepisów rozporządzenia dotyczących zwolnienia od podatku dochodowego.

Z kolei naruszenie art. 84 i art. 217 Konstytucji skarżąca upatruje w braku dochowania zasady wyłączności ustawowej w zakresie prawa daninowego. W jej opinii powyższa zasada byłaby dochowana, gdyby przepis rozporządzenia stanowił jedynie uzupełnienie unormowania zawartego w ustawie i jednocześnie regulował wyłącznie nieistotne elementy konstrukcyjne danego podatku. Skarżąca twierdzi, że § 5 ust. 2a rozporządzenia p.s.s.e. nie tylko nie stanowi unormowania uzupełniającego wobec art. 17 ust. 1 pkt 34 u.p.d.o.p., ale wręcz istotnie ogranicza zakres wskazanego w tym przepisie zwolnienia podatkowego, przez dopuszczenie możliwości korzystania ze zwolnienia podatkowego dopiero od miesiąca następującego po miesiącu, w którym zostały spełnione warunki określone w zezwoleniu. Tymczasem art. 17 ust. 1 pkt 34 u.p.d.o.p. odnosi się jedynie do posiadania zezwolenia, które jest wykonalne od momentu jego wydania. Tym samym zaskarżony przepis rozporządzenia p.s.s.e. reguluje bardzo istotną kwestię, jaką jest moment początkowy, od którego podatnik może korzystać ze zwolnienia podatkowego.

Niezgodność zaskarżonych przepisów z art. 87 ust. 1 Konstytucji ma się objawiać naruszeniem zasady hierarchii źródeł prawa. Ponadto skarżąca stwierdziła, że wykazana przez nią niezgodność z przywołanymi dotychczas wzorcami kontroli powoduje, że naruszone są także zasady ogólne prawa konstytucyjnego wyrażone w art. 2 (zakaz stanowienia aktów normatywnych niezgodnych z aktami normatywnymi wyższego rzędu, nakaz działania wyłącznie w granicach prawem określonych kompetencji, reguła przyzwoitej legislacji, zasada praworządności) i art. 7 Konstytucji.

2. Pismem z 14 sierpnia 2013 r. Prezes Rady Ministrów wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku z uwagi na fakt, że skargi konstytucyjne nie spełniają warunków formalnych ich rozpoznania określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 ustawy o TK.

2.1. Prezes Rady Ministrów zajął stanowisko, że przedmiotowe skargi konstytucyjne przede wszystkim nie wskazują dokładnie przepisu, stanowiącego podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia sądu lub organu administracji publicznej o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, norma prawna stanowiąca podstawę ograniczenia prawa do zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych, w stanie faktycznym przedstawionym przez skarżącą, została zawarta w art. 17 ust. 1 pkt 34 u.p.d.o.p. w związku z art. 12 i art. 16 ust. 1 i 2 u.s.s.e., a nie w zaskarżonym § 5 ust. 2a rozporządzenia p.s.s.e.

W ocenie Prezesa Rady Ministrów, analizowane skargi konstytucyjne wydają się być w istocie skargami na stosowanie prawa przez organ podatkowy, który błędnie przywołał ww. przepis rozporządzenia jako podstawę wydania indywidualnej interpretacji podatkowej. Tymczasem kontrola aktów stosowania prawa przez organy lub sądy nie mieści się w zakresie kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Jednocześnie art. 79 ust. 1 Konstytucji wyklucza możliwość uczynienia przedmiotem kontroli przepisu, który nie stanowił podstawy rozstrzygnięcia w sprawie, nawet wówczas gdy przepis ten wykazuje związek funkcjonalny z innymi przepisami.

2.2. Prezes Rady Ministrów przypomniał, że podstawową przesłanką skorzystania ze skargi konstytucyjnej jest zakwestionowanie takich przepisów, które wykazują podwójną kwalifikację – prowadzą do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego i jednocześnie są podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. Tymczasem w niniejszej sprawie kwestionowany § 5 ust. 2a rozporządzenia p.s.s.e. nie stanowi podstawy ograniczenia prawa do zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych, gdyż podstawę taką stanowią przepisy ustawowe.

W ocenie Prezesa Rady Ministrów, kwestionowany przepis nie wprowadza do systemu prawnego nowej normy prawnej z dziedziny podatkowej, która zgodnie z art. 217 Konstytucji winna znajdować miejsce wyłącznie w ustawie.

2.3. Odnosząc się do wskazania przez skarżącą jako przedmiotu kontroli § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 listopada 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie pomorskiej specjalnej strefy ekonomicznej, Prezes Rady Ministrów zauważył, że w świetle postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2011 r., sygn. Ts 253/11, niedopuszczalne jest wskazanie jako podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie przepisu nowelizującego, który ulega „skonsumowaniu” z chwilą wejścia w życie przepisów zmieniających.

2.4. W ocenie Prezesa Rady Ministrów, skargi konstytucyjne, z wyjątkiem zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, nie formułują zarzutów naruszenia innych praw lub wolności konstytucyjnych podlegających ochronie w trybie art. 79 ust. 1 Konstytucji. Ze wskazanych przez skarżącą przepisów, a to art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 84, art. 87 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji, nie wynikają prawa konstytucyjne o charakterze podmiotowym.

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, skarżąca – poza przywołaniem art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji – nie wywiodła w odpowiednio skonkretyzowany sposób wolności lub praw konstytucyjnych o charakterze podmiotowym, które zostały naruszone, a wynikają z przywołanych jako wzorce kontroli przepisów Konstytucji.

Prezes Rady Ministrów przypomniał również, odwołując się do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 14 września 2009 r., sygn. SK 51/08, że warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wskazanie konkretnego i aktualnego, a nie jedynie potencjalnego naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych. Tymczasem w analizowanej sprawie, nawet gdyby przyjąć, że § 5 ust. 2a rozporządzenia p.s.s.e. stanowił pośrednio podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia tej sprawy, to wydane interpretacje indywidualne nie miały charakteru decyzji wymiarowych, w wyniku których skarżąca poniosłaby konkretny i bezpośredni uszczerbek majątkowy. Naruszenie praw ma w tym wypadku charakter hipotetyczny.

3. Pismem z 31 sierpnia 2013 r. skarżąca Mondi Świecie SA cofnęła obydwie skargi konstytucyjne z 16 września 2010 r. i wniosła o umorzenie postępowania wywołanego ww. skargami.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 31 ust. 2 ustawy o TK wnioskodawca (skarżący) może do rozpoczęcia rozprawy wycofać wnioski, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że prawo do cofnięcia wniosku przed rozpoczęciem rozprawy mieści się w granicach swobodnego uznania wnioskodawcy i jest jednym z przejawów zasady dyspozycyjności, na której opiera się postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. postanowienia TK z: 4 marca 1999 r., sygn. SK 16/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 26; 8 marca 2000 r., sygn. K 32/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 64; 13 września 2000 r., sygn. K. 24/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 192; 6 kwietnia 2004 r., sygn. SK 17/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 34; 27 maja 2008 r., sygn. SK 5/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 73; 31 marca 2011 r., sygn. SK 31/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 17; 9 stycznia 2012 r., sygn. SK 9/11, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 6). Cofnięcie skargi konstytucyjnej przed rozpoczęciem rozprawy jest wiążące dla Trybunału Konstytucyjnego i nie podlega jego kontroli. W tej sytuacji Trybunał umarza postępowanie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że skargi wycofał uprawniony podmiot – skarżąca Mondi Świecie SA, w formie pisma procesowego, które zostało wniesione przed rozpoczęciem rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym. Tym samym skuteczne cofnięcie skarg konstytucyjnych mieściło się w granicach swobodnego uznania skarżącej.

W związku z wycofaniem skarg konstytucyjnych, postępowanie podlega umorzeniu w trybie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

110

POSTANOWIENIE
z dnia 8 października 2013 r.
Sygn. akt U 1/13

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 października 2013 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

§ 106 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 249, ze zm.) z art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 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 w sprawie.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 30 stycznia 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) wniósł o stwierdzenie niezgodności § 106 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 249, ze zm.; dalej: rozporządzenie) z art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: u.s.p.) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zakwestionowany we wniosku § 106 ust. 1 rozporządzenia zawiera, zdaniem Rzecznika, samoistną regulację dotyczącą zawieszania postępowania przez sąd, który wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego w trybie określonym 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). Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowana regulacja nie znajduje oparcia w przepisach rangi ustawowej – zarówno w art. 41 § 1 u.s.p. (bezpośredniej podstawie prawnej do wydania rozporządzenia), jak i w art. 3 ustawy o TK, art. 177 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) czy też art. 22 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.). Rzecznik stwierdził, że Minister Sprawiedliwości nie został upoważniony do uregulowania zasad postępowania sądu w sytuacji, gdy ten wystąpi do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 3 ustawy o TK. Zwrócił uwagę, że wszystkie materie, o których mowa w art. 41 § 1 u.s.p., dotyczą działalności administracyjnej, a nie jurysdykcyjnej sądów, a zaskarżony przepis – bez wątpienia i wbrew upoważnieniu ustawowemu – odnosi się do sfery wymierzania sprawiedliwości (sfery jurysdykcyjnej).

Powyższe wątpliwości skłoniły Rzecznika Praw Obywatelskich do stwierdzenia, że kwestionowany przepis jest niezgodny zarówno z art. 41 § 1 u.s.p., jak i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. W stanowisku pisemnym z 4 kwietnia 2013 r. Minister Sprawiedliwości wystąpił o uznanie, że § 106 ust. 1 rozporządzenia jest niezgodny z art. 41 § 1 u.s.p. oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Minister podzielił w pełni wątpliwości wnioskodawcy oraz dodał, że trwają prace legislacyjne dążące do zmiany obecnego stanu prawnego, zarówno w zakresie dotyczącym samego rozporządzenia, jak i k.p.c.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rzecznik Praw Obywatelskich złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o skontrolowanie konstytucyjności § 106 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 249, ze zm.; dalej: rozporządzenie) z art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. W toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zakwestionowany przepis utracił moc obowiązującą. Na podstawie § 1 pkt 16 rozporządzenia z dnia 18 lipca 2013 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 895) wskazany przez Rzecznika § 106 ust. 1 został uchylony z dniem 15 sierpnia 2013 r.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

Trybunał Konstytucyjny nie znajduje podstaw do przyjęcia, aby w niniejszej sprawie zachodziły przesłanki zawarte w art. 39 ust. 3 ustawy o TK, umożliwiającym orzekanie o przepisach, które utraciły już moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jeżeli jest to „konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”. Art. 39 ust. 3 ustawy o TK, jak wskazuje dotychczasowa praktyka orzecznicza Trybunału (zob. postanowienie z 30 marca 2009 r., sygn. K 28/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 42 i orzeczenia tam powołane), może być stosowany w sprawach o abstrakcyjną kontrolę przepisów, jednak przepis ten, jako wyjątek od ogólnej zasady orzekania wyłącznie o przepisach obowiązujących, nie może być interpretowany rozszerzająco.

Z tych względów Trybunał postanowił o umorzeniu postępowania w sprawie kontroli art. 106 § 1 rozporządzenia, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

111

POSTANOWIENIE
z dnia 22 października 2013 r.
Sygn. akt SK 14/11

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący
Stanisław Biernat – sprawozdawca
Wojciech Hermeliński
Leon Kieres
Marek Kotlinowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 października 2013 r., wniosku pełnomocnika skarżącej A.N., o zasądzenie na rzecz skarżącej zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić wniosku.

UZASADNIENIE

1. Pełnomocnik skarżącej A.N. wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa na rzecz skarżącej zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Po rozpoznaniu połączonych skarg konstytucyjnych A.N. i W.M. w wyroku z 22 października 2013 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 357 § 2 zdanie drugie w związku z art. 13 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje obowiązku sporządzenia przez sąd uzasadnienia postanowienia rozstrzygającego skargę na czynności komornika, na które nie przysługuje zażalenie, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W pozostałym zakresie Trybunał postanowił umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. Zgodnie z art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zwrot kosztów postępowania orzekany jest wraz z wyrokiem uwzględniającym skargę konstytucyjną. Przepis ten kształtuje prawo do orzekania przez Trybunał o przyznaniu zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem. Koszty postępowania ponosi co do zasady Skarb Państwa (art. 24 ust. 1 ustawy o TK), natomiast w wypadku uwzględnienia skargi konstytucyjnej koszty te obciążają organ, który wydał zakwestionowany akt normatywny. W razie nieuwzględnienia skargi konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny może orzec zwrot kosztów postępowania tylko „w uzasadnionych przypadkach” (art. 24 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK). Orzeczenie takie ma jednak charakter wyjątkowy jako odstępstwo od zasady ogólnej wyrażonej w art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o TK.

Z powodu nieuwzględnienia skargi konstytucyjnej, przesłanka wynikająca z art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o TK, uprawniająca do orzeczenia o zwrocie kosztów na rzecz wnoszących skargę konstytucyjną, nie znajduje w niniejszej sprawie zastosowania. Obowiązek wykazania, że pomimo nieuwzględnienia skargi konstytucyjnej zachodzi uzasadniony przypadek, pozwalający na orzeczenie zwrotu kosztów postępowania, ciąży na skarżącej (pełnomocniku skarżącej). Trybunał, rozpoznając wniosek złożony w niniejszej sprawie, nie znalazł podstaw do uznania, że zachodzi uzasadniony przypadek, a ponadto ani sama skarżąca, ani jej pełnomocnik nie wykazali zaistnienia takich szczególnych okoliczności, które przemawiałyby za przyznaniem kosztów postępowania.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

112

POSTANOWIENIE
z dnia 22 października 2013 r.
Sygn. akt SK 14/11

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący
Stanisław Biernat – sprawozdawca
Wojciech Hermeliński
Leon Kieres
Marek Kotlinowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 października 2013 r., wniosku pełnomocnika skarżącej W.M., o zasądzenie na rzecz skarżącej zwrotu kosztów sporządzenia skargi konstytucyjnej,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić wniosku.

UZASADNIENIE

1. Pełnomocnik skarżącej W.M. wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa na rzecz skarżącej kwoty 360 zł tytułem zwrotu kosztów sporządzenia skargi konstytucyjnej.

Po rozpoznaniu połączonych skarg konstytucyjnych A.N. i W.M. w wyroku z 22 października 2013 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 357 § 2 zdanie drugie w związku z art. 13 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje obowiązku sporządzenia przez sąd uzasadnienia postanowienia rozstrzygającego skargę na czynności komornika, na które nie przysługuje zażalenie, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W pozostałym zakresie Trybunał postanowił umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. Zgodnie z art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zwrot kosztów postępowania orzekany jest wraz z wyrokiem uwzględniającym skargę konstytucyjną. Przepis ten kształtuje prawo do orzekania przez Trybunał o przyznaniu zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem. Koszty postępowania ponosi co do zasady Skarb Państwa (art. 24 ust. 1 ustawy o TK), natomiast w wypadku uwzględnienia skargi konstytucyjnej koszty te obciążają organ, który wydał zakwestionowany akt normatywny. W razie nieuwzględnienia skargi konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny może orzec zwrot kosztów postępowania tylko „w uzasadnionych przypadkach” (art. 24 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK). Orzeczenie takie ma jednak charakter wyjątkowy jako odstępstwo od zasady ogólnej wyrażonej w art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o TK.

Z powodu nieuwzględnienia skargi konstytucyjnej, przesłanka wynikająca z art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o TK, uprawniająca do orzeczenia o zwrocie kosztów na rzecz wnoszących skargę konstytucyjną, nie znajduje w niniejszej sprawie zastosowania. Obowiązek wykazania, iż pomimo nieuwzględnienia skargi konstytucyjnej zachodzi uzasadniony przypadek, pozwalający na orzeczenie zwrotu kosztów postępowania, ciąży na skarżącej (pełnomocniku skarżącej). Trybunał, rozpoznając wniosek złożony w niniejszej sprawie, nie znalazł podstaw do uznania, że zachodzi uzasadniony przypadek, a ponadto ani sama skarżąca, ani jej pełnomocnik nie wykazali zaistnienia takich szczególnych okoliczności, które przemawiałyby za przyznaniem kosztów postępowania.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

113

POSTANOWIENIE TYMCZASOWE
z dnia 22 października 2013 r.
Sygn. akt SK 59/13

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Teresa Liszcz – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Andrzej Wróbel,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 października 2013 r., wniosku Z.O. o zawieszenie wykonania wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie złożonego wraz ze skargą konstytucyjną o zbadanie zgodności: art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012 r. poz. 124, ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość orzeczenia przepadku przedmiotu przestępstwa oraz przedmiotów i narzędzi, które służyły lub były przeznaczone do jego popełnienia, nawet jeżeli nie były one własnością sprawcy, niezależnie od winy osoby będącej właścicielem przedmiotu objętego przepadkiem, z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1, art. 31 ust. 3 w związku z art. 21 i art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

1. Na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) wstrzymać wykonanie punktu XII wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie, w części dotyczącej przepadku na rzecz Skarbu Państwa samochodu osobowego, do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy o sygn. SK 59/13.

2. Postanowienie tymczasowe doręczyć niezwłocznie skarżącemu, Sądowi Okręgowemu w Olsztynie, Naczelnikowi Urzędu Skarbowego w Olsztynie oraz Naczelnikowi Urzędu Skarbowego Warszawa-Bielany w Warszawie.

UZASADNIENIE

I

Pismem z 5 kwietnia 2013 r. Z.O. wystąpił ze skargą konstytucyjną dotyczącą niezgodności art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012 r. poz. 124, ze zm.; dalej: ustawa antynarkotykowa) w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość orzeczenia przepadku przedmiotu przestępstwa oraz przedmiotów i narzędzi, które służyły lub były przeznaczone do jego popełnienia, nawet jeżeli nie były one własnością sprawcy, niezależnie od winy osoby będącej właścicielem przedmiotu objętego przepadkiem, z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1, art. 31 ust. 3 w związku z art. 21 i art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wniósł równocześnie o „zawieszenie wykonania postanowienia o przepadku pojazdu (...) wydane przez Sąd Okręgowy w Olsztynie”.

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 11 września 2013 r. skardze nadany został bieg celem jej merytorycznego rozpoznania.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), Trybunał Konstytucyjny może wydać postanowienie tymczasowe o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której dotyczy skarga konstytucyjna, jeżeli wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować skutki nieodwracalne, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego lub gdy przemawia za tym ważny interes publiczny lub inny ważny interes skarżącego. Postanowienie to jest rozstrzygnięciem formalnym i akcesoryjnym, o ograniczonym zasięgu czasowym. Zapada ono na posiedzeniu niejawnym, nie kończy postępowania, nie ma charakteru ostatecznego (może zostać uchylone w razie ustania przyczyn, dla których zostało wydane) i może wywierać skutki jedynie w toku postępowania. Tylko w ten sposób Trybunał Konstytucyjny, będący „sądem prawa”, nie zaś „sądem faktów”, może ingerować – w zakresie ograniczonym przedmiotowo i czasowo – w toczące się postępowania w indywidualnych sprawach, z uwagi na ustawowo określone szczególne okoliczności. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że postanowienie Trybunału Konstytucyjnego ma charakter prewencyjny, łączący się z dwoistym charakterem skargi konstytucyjnej, będącej zarazem środkiem ochrony wolności i praw oraz środkiem wszczęcia postępowania o uchylenie niekonstytucyjnego aktu normatywnego. Procedura ochrony praw i wolności w trybie skargi konstytucyjnej prowadzi – przez stwierdzenie niekonstytucyjności aktu normatywnego i jego uchylenie – do wszczęcia postępowania o zmianę treści orzeczenia, może zatem zaistnieć konieczność zawieszenia bądź wstrzymania jego wykonania (tak: Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 173).

2. Z akt sprawy wynika, że skarżący jest właścicielem samochodu osobowego (dalej: pojazd). Pojazd ten wypożyczył synowi swej konkubiny (dalej: użytkownikowi), który dokonał przeróbki polegającej na skonstruowaniu skrytki w górnej części baku paliwowego, zamaskowanej przerobionymi elementami bagażnika. Tak przerobiony pojazd posłużył użytkownikowi do popełnienia przestępstwa określonego w art. 55 ust. 1 w związku z art. 3 ustawy antynarkotykowej (ściśle: przywozu z Holandii do Polski niemal 6,5 kg marihuany). Za czyn ten użytkownik został skazany wyrokiem Sądu Okręgowego w Olsztynie (dalej: wyrok) na karę trzech lat pozbawienia wolności i stu stawek dziennych grzywny w wysokości pięciuset złotych każda (pkt V sentencji).

Sąd, działając na podstawie art. 70 ust. 1 ustawy antynarkotykowej, orzekł ponadto przepadek pojazdu na rzecz Skarbu Państwa (pkt XII sentencji). Uzasadniając to rozstrzygnięcie, sąd wziął pod uwagę, że pojazd został przerobiony do przemytu środków odurzających przez zamontowanie specjalnej skrytki, zamaskowanej przerobionymi elementami bagażnika. Sąd potwierdził, że pojazd stanowi własność świadka (w niniejszej sprawie – skarżącego) i – zdaniem sądu – „jak się wydaje został przerobiony bez jego zgody”. Stwierdził jednak, że fakt ten nie ma znaczenia, a właściciel pojazdu może dochodzić naprawienia szkody wyłącznie od użytkownika.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku obniżył użytkownikowi stawkę dzienną grzywny do kwoty dwustu złotych, a w pozostałym zakresie wyrok sądu pierwszej instancji utrzymał w mocy.

3. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że za wstrzymaniem wykonania punktu XII wyroku, w części dotyczącej samochodu osobowego do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy o sygn. SK 59/13 przemawia po pierwsze to, iż wykonanie środka karnego spowodowałoby dla skarżącego skutki nieodwracalne, wiążące się z dużym uszczerbkiem majątkowym, po wtóre zaś to, iż skarżący nie tylko nie był sprawcą przestępstwa (popełnionego przy użyciu stanowiącego jego własność pojazdu przez inną osobę), lecz także nie miał z popełnionym przestępstwem związku (w szczególności nie był podżegaczem, pomocnikiem ani „beneficjentem” przestępstwa).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla jednak, że wydanie postanowienia tymczasowego w żadnej mierze nie przesądza o kierunku merytorycznego rozstrzygnięcia o zarzutach stawianych w skardze konstytucyjnej art. 70 ust. 1 ustawy antynarkotykowej, choćby w kontekście ujawnienia się okoliczności, o których mowa w art. 39 ust. 1 ustawy o TK.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

114

POSTANOWIENIE
z dnia 23 października 2013 r.
Sygn. akt SK 23/13

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodniczący
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Leon Kieres
Piotr Tuleja
Andrzej Wróbel,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 października 2013 r., połączonych skarg konstytucyjnych spółki „SANPOL” sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu o zbadanie zgodności:

- 1) art. 33 § 2 w związku z art. 33 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926, ze zm.) z art. 45, art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 70 § 6 ustawy powołanej w punkcie 1, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2002 r., z art. 64 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. Zgodnie z art. 33 § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 137, poz. 926, ze zm.; obecnie obowiązujący tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa), w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. do 31 sierpnia 2005 r.: „Zobowiązanie podatkowe przed terminem płatności może być zabezpieczone na majątku podatnika, a w przypadku osób pozostających w związku małżeńskim także na majątku wspólnym, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że nie zostanie ono wykonane, a w szczególności gdy podatnik nie uiszcza wymagalnych zobowiązań o charakterze publicznoprawnym i dokonuje czynności, których skutkiem jest utrata prawa własności na majątku”. W myśl art. 33 § 2 ordynacji podatkowej: „Zabezpieczenia w okolicznościach wymienionych w § 1 można dokonać również w toku postępowania podatkowego lub kontroli podatkowej, przed wydaniem decyzji: 1) ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego; 2) określającej wysokość zobowiązania podatkowego, 3) określającej wysokość zwrotu podatku”.

Art. 70 § 6 ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r., stanowił: „Nie ulegają przedawnieniu zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką, jednakże po upływie terminu przedawnienia zaległość podatkowa może być egzekwowana tylko z przedmiotu hipoteki”.

2. „SANPOL” spółka z o.o. z siedzibą w Poznaniu (dalej: skarżąca, spółka) w dwóch skargach konstytucyjnych z 25 października 2012 r. zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności (odpowiednio):

- art. 33 § 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej z art. 45, art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji oraz
- art. 70 § 6 ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2002 r., (obecnie: art. 70 § 8 tej ustawy) z art. 64 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Zarządzeniem z 9 maja 2013 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego postanowił o łącznym rozpoznaniu powyższych spraw.

2.1. Stan faktyczny, na tle którego wystąpiono z powyższymi skargami konstytucyjnymi, przedstawiał się następująco:

Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej w Poznaniu wszczął 12 listopada 2007 r. w odniesieniu do skarżącej kontrolę podatkową w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych (dalej: CIT) za 2001 r. Na jego wniosek 17 grudnia 2007 r. Naczelnik Pierwszego Wielkopolskiego Urzędu Skarbowego w Poznaniu (dalej: organ podatkowy) dokonał na podstawie decyzji (znak ZD/4217-02/07; dalej: decyzja o zabezpieczeniu) zabezpieczenia przybliżonej kwoty niezapłaconego zobowiązania wraz z należnymi odsetkami za zwłokę przez założenie hipoteki przymusowej kaucyjnej na dwóch nieruchomościach należących do spółki. Spółka bezskutecznie proponowała przyjęcie jako zabezpieczenia gwarancji bankowej i zwolnienie hipoteki, bez powodzenia kwestionowała również zasadność zastosowania tego zabezpieczenia przed organem odwoławczym oraz sądami administracyjnymi obu instancji (postępowanie w tym zakresie zostało zakończone wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego – dalej: NSA – z 19 maja 2010 r., sygn. akt II FSK 5/09). Ostateczna wysokość zobowiązania spółki z tytułu CIT została określona decyzją organu podatkowego z 30 maja 2008 r., która została utrzymana w mocy decyzją organu odwoławczego z 18 sierpnia 2008 r. Należność została zapłacona przez spółkę wraz z odsetkami 26 maja 2009 r. Skarga spółki na decyzję wymiarową została oddalona wyrokiem WSA w Poznaniu z 5 sierpnia 2008 r. (sygn. akt I SA/Po 390/10), a skarga kasacyjna od tego orzeczenia została oddalona wyrokiem NSA z 25 czerwca 2012 r. (sygn. akt II FSK 2543/10).

2.2. Zarzuty skarżącej zostały odrębnie sformułowane wobec każdej zakwestionowanej regulacji, z wyraźnym przyporządkowaniem argumentacji do poszczególnych przepisów Konstytucji stanowiących wzorzec kontroli.

W kontekście art. 33 § 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej skarżąca wskazała, że przepis ten – przez zastosowanie klauzuli generalnej „uzasadnionej obawy” niewykonania zobowiązania podatkowego – pozostawia organom podatkowym znaczny luz decyzyjny podczas podejmowania decyzji o zabezpieczeniu należności podatkowych. Ma to negatywne skutki w trzech płaszczyznach:

– ogranicza zakres kontroli sądowej decyzji o zabezpieczeniu do zbadania, czy organ podatkowy przedstawił dowody potwierdzające istnienie okoliczności uznanych za uzasadniające obawę niewykonania przyszłego zobowiązania (a więc do kontroli formalnej), z pominięciem oceny, czy obawa ta jest uzasadniona (zarzuty na tle art. 45 Konstytucji);

– umożliwia dokonanie ingerencji w prawo własności, polegającej m.in. na czasowym ograniczeniu możliwości dysponowania zajęтым składnikiem majątkowym oraz zmniejszeniu zdolności operacyjnej i kredytowej, dla potrzeb niezgodnych z celem regulacji (tj. w zamiarze ograniczenia zakresu ochrony wynikającego z przedawnienia i nieograniczonego przedłużania postępowania podatkowego); w tym kontekście skarżąca stwierdziła, że gdyby tego rodzaju działania podejmowali podatnicy, mogłoby to zostać zakwalifikowane jako „obejście” czy „nadużycie” prawa, oraz zauważyła, że brak jakichkolwiek działań przez niemal cały okres przedawnienia, a następnie podejmowanie działań tuż przed jego upływem trudno uznać za konieczne w demokratycznym państwie prawnym z jakichkolwiek powodów (zarzuty na tle art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji);

– powoduje niepewność podatników co do zakresu czasowego ich praw i obowiązków, ponieważ w praktyce to nie ustawa wyznacza zakres dopuszczalnej ingerencji w prawo własności, lecz potrzeba (interes) Skarbu Państwa w konkretnej sprawie; dodatkowo organ ma prawo dowolnego (wybiórczego) powołania dowodów, bo ordynacja podatkowa nie wymaga, aby ocena zasadności zabezpieczenia następowała na podstawie analizy całokształtu sytuacji majątkowej konkretnego podatnika czy konkretnych, określonych w ustawie jej aspektów (zarzuty na tle art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji, tj. zasadą poprawnej legislacji i zasady określoności ustawy).

Natomiast zawarta w skardze konstytucyjnej argumentacja dotycząca art. 70 § 6 ordynacji podatkowej sprowadzała się do zarzutów:

– braku równej ochrony własności i innych praw majątkowych podatników, polegającego na nieograniczonej w czasie (ze względu na wyłączenie przedawnienia) możliwości dochodzenia zobowiązań podatkowych wobec podmiotów posiadających składniki majątkowe, na których może zostać ustanowiona hipoteka (tj. nieruchomości), podczas gdy podmioty, których należności w ogóle nie zostały zabezpieczone lub zostały zabezpieczone w inny sposób, korzystają z większej ochrony (zarzuty na tle art. 64 ust. 2 Konstytucji);

– „różnicowania praw podatników w zakresie możliwości skorzystania z dobrodziejstwa przedawnienia zobowiązania podatkowego” ze względu na stan majątkowy i sposób postępowania władz państwa, tj. zastosowanie

lub niezastosowanie określonego sposobu zabezpieczenia – według uznania uprawnionych organów (zarzuty na tle art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji).

2.3. Na tle tego samego stanu faktycznego skarżąca skierowała do Trybunału Konstytucyjnego 10 września 2010 r. dwie inne skargi konstytucyjne, rozpatrywane łącznie pod sygnaturą SK 40/12. Pod względem formy i treści były one zbliżone do skarg rozpatrywanych w niniejszym postępowaniu.

3. Do dnia wydania niniejszego postanowienia Sejm nie przedstawił stanowiska w sprawie.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 27 sierpnia 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 70 § 6 ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2002 r., jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W jego opinii, postępowanie w pozostałym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Wskazany przez spółkę jako drugi przedmiot kontroli art. 33 § 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej nie był podstawą ostatecznego orzeczenia w jej sprawie, które dotyczyło określenia wysokości zobowiązania podatkowego skarżącej, a nie legalności wydanej wobec niej wcześniej decyzji zabezpieczającej.

Oceniając konstytucyjność art. 70 § 6 ordynacji podatkowej, Prokurator Generalny podkreślił, że cechą różnicującą podatników na tle tego przepisu jest forma zabezpieczenia zobowiązania podatkowego. Taki wybór cechy różnicującej mieści się w zakresie swobody ustawodawcy. Dodatkowo Prokurator Generalny zauważył, że wszyscy podatnicy, na majątku których dokonano analizowanego zabezpieczenia, znajdują się w tej samej sytuacji (tj. ich zobowiązania nie ulegają przedawnieniu), przesłanki ustanowienia hipoteki są uregulowane w przepisach ordynacji podatkowej, a działające w tym zakresie organy administracji podatkowej są związane zasadą legalizmu. Powołał także orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którymi nie istnieje konstytucyjne „prawo do przedawnienia”. Wskazał również, że obywatel nie ma prawa oczekiwać konstytucyjnej ochrony korzyści, które mogłyby dla niego wynikać z niewywiązywania się z konstytucyjnego obowiązku uiszczania podatków.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 1 lipca 2013 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu z niniejszych skarg konstytucyjnych.

6. W piśmie z 18 września 2013 r. skarżąca wniosła o łączne rozpoznanie skarg o sygn. SK 40/12 i SK 23/13, przedstawiła dodatkowe informacje i wyjaśnienia w sprawie oraz ustosunkowała się do zarzutów pozostałych uczestników postępowania.

Uzasadniając wniosek o połączenie obydwu zainicjowanych przez siebie spraw, skarżąca wskazała, że zawarte w nich zarzuty są tożsame, a zostały one złożone oddzielnie, ponieważ wyczerpanie drogi prawnej w postępowaniu zabezpieczającym nastąpiło wcześniej niż w postępowaniu wymiarowym.

Odnosząc się do wskazanego przez siebie zakresu zaskarżenia, skarżąca potwierdziła, że w stosunku do niej zabezpieczenie zostało dokonane na podstawie art. 33 § 2 ordynacji podatkowej, a zarzut niezgodności z art. 45 Konstytucji dotyczy tylko ust. 1 tego przepisu. W jej opinii, przewidywania co do możliwości wznowienia postępowania po ewentualnym wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie powinny mieć znaczenia dla oceny formalnej dopuszczalności skargi, ponieważ przepisy nie przewidują takiej przesłanki negatywnej. Podniosła również, że kwestia przedawnienia była objęta zakresem skarg do sądów administracyjnych obu instancji, wobec czego regulujący ją art. 70 § 6 ordynacji podatkowej w zaskarżonym brzmieniu był podstawą wydanego w stosunku do niej ostatecznego orzeczenia. Wyjaśniła, że odwoływanie się do okoliczności faktycznych jej sprawy jest związane z charakterem skargi konstytucyjnej i ma na celu uzasadnienie niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów.

Ponadto skarżąca zadeklarowała również, że nie jest jej intencją zakwestionowanie instytucji zabezpieczenia co do zasady, lecz jej zmiana w taki sposób, aby zakres dozwolonej ingerencji w prawo własności podatników był określony w sposób jednoznaczny w ustawie. Za niedopuszczalne uważa ona stosowanie zabezpieczeń na podstawie subiektywnej przesłanki „uzasadnionej obawy” niewykonania zobowiązania podatkowego, która w praktyce prowadzi do stosowania tej instytucji w każdym wypadku, gdy jest to uzasadnione interesem wierzyciela podatkowego. W jej opinii, samo brzmienie zaskarżonych przepisów nie pozwala na ustalenie ich treści; dokonało tego dopiero orzecznictwo w wyniku rozstrzygnięcia licznych sporów przed sądami administracyjnymi.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny skargi konstytucyjnej uzależnione jest od spełnienia przez nią wymogów formalnych, wynikających m.in. z art. 79 Konstytucji oraz art. 46-48 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Spółka „SANPOL” sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu (dalej: skarżąca, spółka) zakwestionowała w swoich skargach konstytucyjnych dwie regulacje zawarte w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa): art. 33 § 2 w związku z art. 33 § 1 oraz art. 70 § 6 (w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r.).

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, żaden z tych przepisów nie może być przedmiotem orzekania merytorycznego.

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji (znajdującym także odzwierciedlenie w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną badane mogą być wyłącznie przepisy stanowiące podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej. W niniejszej sprawie spółka jako ostateczne orzeczenie w swojej sprawie wskazała wyrok NSA z 25 czerwca 2012 r. (sygn. akt II FSK 2543/10).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 33 § 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej w stanie faktycznym, na tle którego zwrócono się z niniejszą skargą konstytucyjną, stał się podstawą wydania wobec skarżącej decyzji o zabezpieczeniu należności podatkowej. Miał on więc zastosowanie w toku postępowania zabezpieczającego (które jest postępowaniem akcesoryjnym, dodatkowym wobec kontroli podatkowej) i był podstawą orzeczeń organów administracji i sądów administracyjnych wydawanych w ramach tego postępowania (w tym w szczególności wyroku NSA z 19 maja 2010 r. (sygn. akt II FSK 5/09), kończącego spór o legalność decyzji zabezpieczającej). Konstytucyjność zaskarżonej regulacji (a właściwie jej elementu, tj. przesłanki „uzasadnionej obawy” niewykonania zobowiązania podatkowego) w tym kontekście została potwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12, na skutek wcześniejszej skargi konstytucyjnej złożonej przez skarżącą.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, art. 33 § 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej nie został natomiast ani powołany, ani omówiony w wyroku NSA, który skarżąca wskazała (w sposób wyraźny i wiążący dla Trybunału Konstytucyjnego) jako ostateczny w niniejszej sprawie, tj. w wyroku NSA z 25 czerwca 2012 r., sygn. akt II FSK 2543/10. Orzeczenie to dotyczyło legalności wydanej wobec skarżącej decyzji wymiarowej (określającej wysokość podatku z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych), a kwestia zasadności wcześniejszego zabezpieczenia tej należności za pomocą hipoteki przymusowej w ogóle się w nim nie pojawiła. Nawet więc przy najbardziej przyjaznej dla skarżącej wykładni pojęcia „podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji (por. także art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), nie można przyjąć, że przepisy te mogą podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego w aktualnej sprawie.

Wobec powyższego, należy stwierdzić, że postępowanie w zakresie zbadania konstytucyjności art. 33 § 2 w związku z art. 33 § 1 ordynacji podatkowej podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. W świetle art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ujemną przesłanką procesową (tj. okolicznością uniemożliwiającą wydanie wyroku i nakazującą umorzenie postępowania) w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jest niedopuszczalność i zbędność orzekania. W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że typowymi sytuacjami powodującymi brak możliwości merytorycznej kontroli zaskarżonych przepisów jest to, że zostały one już skontrolowane (a zwłaszcza – uznane za niekonstytucyjne) wcześniej, z inicjatywy tego samego lub innego podmiotu. O ile przy tym w wypadku tożsamości podmiotowej i przedmiotowej spraw zachodzi bezwzględna niedopuszczalność ponownego orzekania (zasada *res iudicata*), o tyle w wypadku jedynie tożsamości przedmiotowej spraw należy rozważyć celowość wydania wyroku merytorycznego w kategoriach pragmatycznych, a dopiero w wypadku uznania, że dana kwestia została wszechstronnie i jednoznacznie rozstrzygnięta, umorzyć postępowanie ze względu na zbędność orzekania (zasada *ne bis in idem* – por. np. postanowienia z: 29 maja 2006 r., sygn. P 29/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 61 i 22 maja 2013 r., sygn. P 37/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 53).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zakwestionowany w ramach niniejszego postępowania art. 70 § 6 ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2002 r., był przedmiotem kontroli Trybunału

Konstytucyjnego w wyroku z 8 października 2013 r. na skutek wcześniejszej skargi wniesionej przez skarżącą i został uznany za niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Postępowanie w zakresie zbadania zgodności tego przepisu z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji zostało zaś umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność orzekania (zarzuty na tle tego wzorca kontroli wyczerpywały się bowiem w zarzutach stawianych na tle bardziej precyzyjnego art. 64 ust. 2 Konstytucji). Niezależnie od tego, iż analogiczną argumentację należałoby zastosować także w niniejszej sprawie, należy zwrócić uwagę, że nawet w wypadku pojawienia się nowych wzorców kontroli art. 70 § 6 ordynacji podatkowej w badanym brzmieniu (nierozpatrywanych merytorycznie w sprawie o sygn. SK 40/12) nie zachodziłaby konieczność prowadzenia postępowania merytorycznego. Przepis ten został już bowiem uznany za niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji, a tym samym cel skargi konstytucyjnej (zarówno generalny, tj. wyeliminowanie niekonstytucyjnej normy prawnej z systemu prawnego, jak i indywidualny, tj. ochrona konkretnych praw lub wolności skarżącej) został osiągnięty, a „liczba wzorców, z którymi określona norma prawna jest niezgodna, nie przesądza o różnorodności skutków prawnych” (wyrok z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51, teza podtrzymana w odniesieniu do postępowań wszczętych w trybie kontroli następczej w wyroku z 26 czerwca 2001 r., sygn. U 6/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 122, a w odniesieniu do skarg konstytucyjnych na tle zaskarżonego przepisu – np. w wyroku z 26 lutego 2013 r., sygn. SK 12/11 OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 19).

Wobec powyższego, ponowne badanie konstytucyjności art. 70 § 6 ordynacji podatkowej w badanym brzmieniu jest niedopuszczalne, a postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Z powyższych powodów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

115

POSTANOWENIE
z dnia 29 października 2013 r.
Sygn. akt SK 64/12

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący
Miroslaw Granat – sprawozdawca
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 29 października 2013 r., skargi konstytucyjnej K.S. o zbadanie zgodności:

art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, ze zm.) w zakresie, w jakim przepis ten nie przyznaje prawa do jednorazowego odszkodowania osobom podlegającym ubezpieczeniu rolniczemu, które doznały stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej w związku z prowadzoną działalnością pozarolniczą, z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. Skargą konstytucyjną z 13 czerwca 2011 r. skarżący wniósł o stwierdzenie, że art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, ze zm.; dalej: u.u.s.r.) w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do jednorazowego odszkodowania osobom podlegającym ubezpieczeniu rolniczemu, które doznały stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej w związku z prowadzoną działalnością pozarolniczą, jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym: wyrokiem z 22 lutego 2011 r. (sygn. akt VUa 45/10) Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim oddalił apelację powoda od wyroku Sądu Rejonowego w Piotrkowie Trybunalskim oddalającego odwołanie od decyzji Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Placówki Terenowej w Tomaszowie Mazowieckim (dalej: KRUS). Decyzja ta odmawiała prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu rolniczej choroby zawodowej.

Skarżący jest rolnikiem i jednocześnie prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Tomaszowie Mazowieckim stwierdził u skarżącego chorobę zawodową wynikającą z prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej.

Skarżący nie był ubezpieczony w ZUS, zatem nie mógł skorzystać z uprawnień związanych z ubezpieczeniem powszechnym w zakresie wypadków i chorób zawodowych. Jednocześnie nie mógł uzyskać jednorazowego odszkodowania określonego w art. 10 ust. 1 u.u.s.r., gdyż jego choroba zawodowa nie była związana z działalnością rolniczą.

Zdaniem skarżącego przepisy regulujące ubezpieczenie społeczne rolników nie zapewniają właściwej ochrony ubezpieczeniowej osobom wykonującym dwa rodzaje działalności zarobkowej – rolniczą i pozarolniczą. Skarżący dostrzega niekonsekwencje ustawodawcy: z jednej strony, możliwe jest objęcie ubezpieczeniem rolniczym osoby, która będąc rolnikiem spełnia kryteria do objęcia tym ubezpieczeniem i jednocześnie wykonuje pozarolniczą działalność gospodarczą, a z drugiej strony, nie ma ona gwarancji pełnej ochrony ubezpieczeniowej z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej powstałej w związku z działalnością pozarolniczą. Osoba taka nie korzysta z ochrony ubezpieczeniowej na równi z osobą objętą ubezpieczeniem w ZUS z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej.

Skarżący stwierdził, że ustawodawca wprowadził nierówne zasady pomiędzy osobami wykonującymi tylko pozarolniczą działalność gospodarczą a osobami prowadzącymi rolniczą działalność gospodarczą i jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą.

2. Pismem z 12 lutego 2013 r. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator wskazał, że skarżący poddał kontroli art. 10 ust. 1 u.u.s.r. w całości. Ze skargi wynika, że wątpliwość konstytucyjną budzi jedynie art. 10 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Przepis ten był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy skarżącego przez sąd. Zarzut dotyczy jednego z warunków uzyskania przez osobę podlegającą rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu jednorazowego odszkodowania. Jednorazowe odszkodowanie w omawianym zakresie jest świadczeniem, które ma na celu jednorazowe naprawienie szkody majątkowej i niemajątkowej, jaka powstała na skutek wypadku przy pracy. Zdaniem Prokuratora, ustawodawca ma swobodę w kształtowaniu tego rodzaju świadczenia.

Ustawodawca przewidział jednorazowe odszkodowanie z tytułu doznanego stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, powstałego wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej, przysługujące ubezpieczonemu z tytułu podlegania rolniczemu ubezpieczeniu wypadkowemu. Nie jest to jednak świadczenie realizujące obowiązek zapewnienia obywatelom środków finansowych w razie wystąpienia ryzyk społecznych wymienionych w art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego art. 67 ust. 1 Konstytucji nie gwarantuje rolnikom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą prawa do świadczenia z zabezpieczenia społecznego, którego celem jest naprawienie szkody powstałej na skutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Art. 67 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli. Niewłaściwym wzorcem kontroli jest także art. 32 Konstytucji. Skarżący nie wykazał, w jakie przysługujące mu konstytucyjne prawa ingeruje kwestionowany art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r.

Prokurator podkreślił, że podniesiony przez skarżącego problem nie dotyczy konstytucyjności art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r., lecz związany jest z uregulowaniem rodzajów tytułów ubezpieczeniowych rodzących obowiązki składkowe rolników prowadzących jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą. Brak możliwości

uzyskania jednorazowego odszkodowania nie wynika z art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r., ale z braku systemowego rozwiązania tego problemu. Kwestia ta pozostaje jednak poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

3. Marszałek Sejmu pismem z 24 czerwca 2013 r. wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Skarżący w *petitum* skargi podniósł problem braku regulacji prawnej, która jego zdaniem powinna wynikać z kwestionowanej regulacji.

Zdaniem Marszałka skarżący niewłaściwie przedstawił przedmiot zaskarżenia. Podstawą kontroli powinien być jedynie art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r. w zakresie, w jakim przepis ten nie przyznaje prawa do jednorazowego odszkodowania osobom podlegającym ubezpieczeniu rolniczemu, które doznały stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek choroby zawodowej w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą.

Dopuszczalność wniesienia skargi konstytucyjnej w sprawie jest warunkowana wykazaniem, że świadczenie jednorazowego odszkodowania osobom podlegającym ubezpieczeniu rolniczemu, które doznały stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek choroby zawodowej w związku z prowadzoną działalnością pozarolniczą, mieści się w sferze „minimum” zabezpieczenia społecznego. Warunek ten nie został spełniony przez skarżącego.

W dotychczasowym orzecznictwie TK nie ma wypowiedzi wskazujących, że jednorazowe odszkodowanie rolnicze jest świadczeniem mieszczącym się w „minimum” zabezpieczenia społecznego. Marszałek porównał jednorazowe odszkodowanie w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych oraz w systemie ubezpieczeń społecznych rolników. Wskazał, że jednorazowe odszkodowanie jest jednym z kilku elementów składających się na określony system ubezpieczenia społecznego. Nie mieści się ono w „minimum” prawa do zabezpieczenia społecznego.

Marszałek podniósł również, że skarżący domaga się kontroli zaniechania ustawodawczego. Trybunał Konstytucyjny nie może rozpatrywać takiego zarzutu, a zatem postępowanie należy umorzyć.

4. Zarządzeniem Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2013 r. powołano biegłych do sporządzenia ekspertyz w niniejszej sprawie. Celem ekspertyz było udzielenie odpowiedzi na pytania: Jaka jest różnica między sytuacją ubezpieczeniową rolnika, który zgodnie z art. 5a u.u.s.r. rozpocznie prowadzenie działalności gospodarczej lub rozpocznie współpracę przy prowadzeniu tej działalności, i który podlega nadal temu ubezpieczeniu w okresie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, gdy płaci on jedną składkę (art. 17 ust. 1 u.u.s.r.) i sytuacją rolnika, który płaci, zgodnie z art. 17 ust. 2 u.u.s.r., składkę w wysokości dwukrotności kwoty ustalonej w sposób określony w jej art. 17 ust. 1; Jakie następstwa/skutki dla praw osoby ubezpieczonej w KRUS, o której mowa w art. 5a ust. 1 u.u.s.r. ma to, że składka za takiego ubezpieczonego wynosi dwukrotność kwoty ustalonej w sposób określony w art. 17 ust. 1 u.u.s.r.; Czy takie ubezpieczenie należy traktować jako rodzaj „rozszerzonego ubezpieczenia społecznego”; Czy z tej składki wynikają inne zobowiązania KRUS wobec rolnika w związku z wystąpieniem zdarzenia z ubezpieczenia społecznego związanego z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej; Czy w doktrynie ubezpieczeń społecznych pod pojęciem „zabezpieczenie społeczne” rozumie się także jednorazowe odszkodowanie.

4.1. 25 czerwca 2013 r. ekspertyzę przedstawiła I. Jędrasik-Jankowska (ekspertyza w aktach sprawy).

W celu realizacji prawa z art. 67 Konstytucji, państwo może wybrać formę zabezpieczenia społecznego, jaką jest forma zaopatrzeniowa, pomocowa i ubezpieczeniowa. Biegła wskazała, że istnieją cechy wspólne systemu ubezpieczenia społecznego i ubezpieczenia społecznego rolników. Po pierwsze, dotyczą one tych samych ryzyk ubezpieczeniowych. W obu systemach ochrona sytuacji niezdolności do zarobkowania i utraty żywiciela dokonuje się w trybie ochrony udzielanej z tzw. ogólnego stanu zdrowia albo z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Kwalifikacja wypadku lub choroby zawodowej ma znaczenie w odniesieniu do zdarzenia, do którego doszło przy wykonywaniu działalności na rzecz konkretnego płatnika składki na ubezpieczenie społeczne. Jeśli dana osoba jest zwolniona ze składki, nie może otrzymać ochrony z tego tytułu.

Ubezpieczenie wypadkowe w obu systemach (powszechnym i rolniczym) przewiduje wypłatę jednorazowego odszkodowania za doznany uszczerbek na zdrowiu, utratę małżonka albo żywiciela. Fundusz ubezpieczenia wypadkowego tworzony jest tylko na koszt płatnika. Stopę składki na to ubezpieczenie ustala się w zależności od kategorii ryzyka dla danej grupy działalności. W systemie ubezpieczenia rolniczego fundusz wypadkowy jest tworzony ze składek rolników. Biegła wskazała, że każdy z elementów powszechnego ubezpieczenia społecznego, ma odrębny zakres przedmiotowy, odrębny fundusz, odrębną składkę i odrębny krąg podmiotów podlegających ubezpieczeniu.

Ubezpieczenie wypadkowe obejmuje zasiłki chorobowe, renty z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinne oraz jednorazowe odszkodowanie w razie zajścia ryzyka czasowej niezdolności do pracy lub całkowitej

lub częściowej utraty zdolności do pracy i ryzyka utraty żywiciela, jeśli przyczyną tych sytuacji życiowych jest wypadek przy pracy albo choroba zawodowa. Obowiązkowo ubezpieczeniu wypadkowemu podlegają osoby objęte ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym. Nie ma obowiązku ubezpieczenia wypadkowego w sytuacji „zbiegowego” zwolnienia danego tytułu ubezpieczenia emerytalnego i rentowego albo zwolnienia podmiotowego.

Zasada, w myśl której ochrona wypadkowa uzależniona jest nie od rodzaju działalności (istnienia zagrożenia), ale od jednoczesności braku zwolnienia z opłacania obowiązkowej składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z tytułu tej działalności oznacza, że osoba prowadząca tylko działalność pozarolniczą podlega ochronie w razie wypadku przy wykonywaniu tej działalności, ale jeśli ma także umowę o pracę, to już tej ochronie nie podlega. Gdyby osoba ta uległa wypadkowi przy wykonywaniu działalności pozarolniczej, możliwe skutki tego wypadku będą podlegały ochronie jako zdarzenia z tzw. ogólnego stanu zdrowia. Poszkodowany otrzyma z ubezpieczenia chorobowego zasiłek chorobowy, a w razie całkowitej lub częściowej niezdolności do zarabkowania – rentę z ubezpieczenia rentowego, jeśli spełnia warunki co do stażu ubezpieczeniowego.

Przyjmowana na gruncie wykładni językowej przepisów zasada powiązania obowiązku ubezpieczenia wypadkowego z obowiązkiem ubezpieczenia emerytalnego i rentowego prowadzi do sytuacji, że swoisty przywilej zwolnienia z obowiązku ubezpieczenia emerytalnego i rentowego przekłada się na ewentualne całkowite pozbawienie ochrony w razie niezdolności do pracy i utraty żywiciela spowodowane wypadkiem przy pracy. Ma to charakter dyskryminujący. Konstrukcja taka jest sprzeczna z założeniami ubezpieczenia wypadkowego, jako ubezpieczenia finansowanego wyłącznie przez płatników.

Ubezpieczenie wypadkowe zostało skonstruowane jako obowiązkowe albo jako zbędne. Nie można mówić w tej sytuacji o zbiegu tytułów do ubezpieczenia wypadkowego. Nie jest możliwe, by za składkę opłaconą przez jednego płatnika nabyć prawa do świadczeń wypadkowych z tytułu szkody, która wystąpiła u innego płatnika.

W ocenie biegłej, konstrukcja polegająca na powiązaniu ubezpieczenia wypadkowego z ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym nie jest właściwa. Powinna być ona zastąpiona koncepcją niezależności ubezpieczenia wypadkowego, wywiedzioną z interpretacji celowościowej i systemowej uwzględniającej założenia konstrukcyjne ubezpieczenia wypadkowego.

Biegła przedstawiła zasady podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników i wskazała komponenty tego ubezpieczenia. Art. 5a u.u.s.r. pozwala na opłacanie składki emerytalno-rentowej i zwalnia z obowiązku opłacania składki emerytalnej i rentowej z ubezpieczenia powszechnego. Wprowadza zasadę pierwszeństwa tytułu rolniczego przy zbiegu z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej. Działa on jedynie w odniesieniu do ubezpieczeń emerytalnych i rentowych obejmujących ochroną ryzyko ogólne. Nie może dotyczyć zbiegu ryzyka wypadku przy wykonywaniu określonej działalności i wypadku przy pracy rolniczej.

Ubezpieczenie od wypadku przy pracy w rolnictwie nie może zapewnić ochrony w razie wypadku przy prowadzeniu działalności gospodarczej, tak jak ubezpieczenie od wypadku przy pracy w jednym przedsiębiorstwie nie zapewnia świadczeń w razie doznania urazu u innego pracodawcy lub zleceniodawcy. Między ubezpieczeniem wypadkowym rolników i ubezpieczeniem wypadkowym z tytułów nierolniczych zachodzą różnice co do zakresu działania. Ubezpieczenie wypadkowe, na gruncie u.u.s.r., wypłaca wyłącznie jednorazowe odszkodowanie za doznany uszczerbek na zdrowiu lub śmierć ubezpieczonego. Jeśli skutkiem wypadku będzie także całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym, rentę wypłacać będzie ubezpieczenie emerytalno-rentowe.

Konstrukcja ustawowa objęcia ubezpieczeniem rolniczym rolników, prowadzących jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą, jest następująca: a) osoby spełniające warunki określone w art. 5a u.u.s.r. podlegają obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z art. 16 i ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu (art. 7 u.u.s.r.), b) art. 5a u.u.s.r. wskazuje pierwszeństwo ubezpieczenia emerytalno-rentowego w zbiegu z obowiązkiem ubezpieczenia emerytalnego i rentowego z tytułu pozarolniczej działalności gospodarczej. Oznacza to, że ustaje obowiązek wnoszenia składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ZUS, c) kontynuowanie ubezpieczenia społecznego rolników przez osobę prowadzącą jednocześnie działalność gospodarczą wiąże się z obowiązkiem opłacania składki tylko na ubezpieczenie emerytalno-rentowe w podwójnej wysokości (art. 17 u.u.s.r.). Składka ta nie przenosi się na zakres udzielanej ochrony, ale może mieć wpływ na wysokość emerytury lub renty rolniczej, d) rolnik nie podlega obowiązkowi ubezpieczenia wypadkowego z tytułu pozarolniczej działalności gospodarczej na podstawie art. 12 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, e) rolnik prowadzący jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą ma prawo do określonych świadczeń z ubezpieczenia rolniczego. Są nimi: emerytura w razie osiągnięcia wieku emerytalnego, renta rolnicza w razie niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym z ogólnego stanu zdrowia albo z powodu wypadku przy pracy rolniczej, renta rodzinna (z ogólnego stanu zdrowia albo z powodu wypadku przy pracy rolniczej w razie śmierci ubezpieczonego), jednorazowe odszkodowanie w razie wypadku przy pracy rolniczej.

4.2. 28 czerwca 2013 r. ekspertyzę przedstawił K. Ślebzak. Wskazał on, że każdy rolnik objęty zakresem art. 5a u.u.s.r. – podlegający ubezpieczeniu rolniczemu i podejmujący równocześnie działalność gospodarczą – płaci składkę na podstawie art. 17 ust. 2 u.u.s.r. Nie może płacić składki na podstawie art. 17 ust. 1 u.u.s.r. Wyżej określona składka dotyczy tylko składki emerytalno-rentowej. Natomiast składka na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie jest ustalana w równej wysokości dla wszystkich rodzajów ubezpieczeń i jest określona w rozdziale 2A u.u.s.r. Rolnik prowadzący działalność gospodarczą i podlegający ubezpieczeniu rolniczemu płaci zatem na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie jedną składkę w takiej samej wysokości jak rolnik nieprowadzący pozarolniczej działalności gospodarczej.

W zakresie ubezpieczenia emerytalno-rentowego, nie ma żadnej różnicy w uprawnieniach pomiędzy rolnikiem nieprowadzącym działalności pozarolniczej, który płaci składkę na podstawie art. 17 ust. 1 u.u.s.r. oraz rolnikiem, który taką działalność prowadzi i płaci składkę na podstawie art. 17 ust. 2 u.u.s.r. Rolnik określony w art. 5a u.u.s.r. nie nabywa żadnych dodatkowych uprawnień z tytułu płacenia podwójnej składki. Nie zwiększa się zakres jego ochrony, ani wysokość świadczeń emerytalno-rentowych. Nie wynikają z tego inne zobowiązania KRUS wobec takiego rolnika w związku z zaistnieniem zdarzenia z ubezpieczenia społecznego związanego z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej. Z racji płacenia podwójnej składki emerytalno-rentowej nie przysługują świadczenia wynikające z ubezpieczenia wypadkowego oraz na wypadek choroby i macierzyństwa. Nie można przyjąć, że mamy do czynienia z szerszym zakresem ubezpieczenia społecznego. Z przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników ani z ustaw regulujących powszechne ubezpieczenie społeczne nie wynika większy zakres ochrony dla osób płacących podwójną składkę na podstawie art. 17 ust. 2 u.u.s.r.

W systemie powszechnym występuje relacja składka – świadczenie, odzwierciedlająca zasadę sprawiedliwości w kształtowaniu ubezpieczenia społecznego. Składka jest ceną ochrony ubezpieczeniowej. Jej wysokość powinna wpływać na wysokość świadczenia. W ubezpieczeniu wypadkowym wysokość składki zależy od szkodowości działalności prowadzonej przez płatnika. W ubezpieczeniu społecznym rolników wyżej wskazana zależność nie występuje. Zdaniem biegłego, nazywanie systemu zabezpieczenia społecznego rolników ubezpieczeniem jest nieprawidłowe. System ten nie ma cech ubezpieczenia społecznego. Należy raczej traktować go jako zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczną.

W wypadku rolników prowadzących działalność gospodarczą dochodzi do powiązania możliwości podlegania ubezpieczeniu rolniczemu z wysokością dochodu osiąganego z pozarolniczej działalności gospodarczej. Warunkiem kontynuowania podlegania ubezpieczeniu rolniczemu jest to, aby kwota należnego podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej za poprzedni rok, nie przekraczała tzw. kwoty granicznej. Po przekroczeniu tej kwoty rolnik przestaje podlegać ubezpieczeniu rolniczemu. Świadczenia z KRUS realizują raczej funkcję socjalną niż odzwierciedlającą regułę sprawiedliwości. Podwójna wysokość składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe została wprowadzona w 2003 r. Uszczelniono wówczas system ubezpieczenia społecznego rolników dla rolników prowadzących jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą. Biegły wskazał, że nie są mu znane źródła dotyczące znaczenia podwójnej składki.

Biegły stwierdził, że nie prowadzi się obecnie rozważań doktrynalnych odnoszących się wprost do kwestii czy jednorazowe odszkodowanie jest, czy nie jest elementem zabezpieczenia społecznego. W przeszłości jednorazowe odszkodowanie miało charakter cywilnoprawny, ale instytucja ta zmieniała się. Obecnie jest elementem ubezpieczeń społecznych.

Biegły wypowiedział się o konstytucyjnym znaczeniu zabezpieczenia społecznego. Stwierdził, że nie zna opracowań, w których wprost dyskutowano by tematykę jednorazowego odszkodowania jako świadczenia, które można by uznać za świadczenie z zabezpieczenia społecznego. Zaliczenie tego świadczenia do zabezpieczenia społecznego może wynikać z tego, że kwestia ta nie jest aktualnie postrzegana jako problematyczna. O przynależności do określonego systemu świadczeń z ubezpieczenia społecznego, czy szerzej z zabezpieczenia społecznego, zdecydował ustawodawca.

Zdaniem biegłego, jednorazowe odszkodowanie z ubezpieczenia wypadkowego jest świadczeniem z zabezpieczenia społecznego. W doktrynie pojęcie „zabezpieczenie społeczne” rozumie się szeroko.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny skargi konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia przez nią wymogów formalnych, wynikających m.in. z art. 79 Konstytucji oraz art. 46-48 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Badanie dopuszczalności wystąpienia ze skargą konstytucyjną odbywa się na etapie wstępnej kontroli, o której mowa w art. 36 ustawy o TK. Zakończenie wstępnego rozpoznania skargi nie wyklucza oceny warunków jej wniesienia na dalszym etapie postępowania. Badanie ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, jest bowiem konieczne na każdym etapie postępowania aż do wydania orzeczenia w sprawie (por. postanowienie z 3 sierpnia 2011 r., sygn. SK 13/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 68 i powołane tam orzecznictwo).

Trybunał, rozpoznając sprawę merytorycznie, nie jest związany ustaleniami zawartymi w zarządzeniu lub postanowieniu kończącym wstępne rozpoznanie (por. postanowienie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 21 marca 2007 r., sygn. SK 40/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 36 i powołane tam orzecznictwo). Trybunał, analizując dopuszczalność merytorycznego orzekania w sprawie, może zatem dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (por. powołane postanowienie o sygn. SK 13/09).

2. Zgodnie z art. 79 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 i art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być taka regulacja, która stanowiła podstawę ostatecznego orzeczenia o konstytucyjnych prawach, wolnościach lub obowiązkach podmiotu występującego ze skargą konstytucyjną. Kwestionowany przepis musi być przyczyną niedozwolonej ingerencji w sferę konstytucyjnych praw, wolności lub obowiązków skarżącego.

3. W rozpatrywanej sprawie, skarżący jako podstawę skargi konstytucyjnej przyjął art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, ze zm.; dalej: u.u.s.r.), zgodnie z którym jednorazowe odszkodowanie przysługuje ubezpieczonemu, który doznał stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej. Przepis ten był podstawą wyroku Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z 22 lutego 2011 r. (sygn. akt VUa 45/10), na podstawie którego skarżącemu odmówiono prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu rolniczej choroby zawodowej. Było to ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie, doręczone skarżącemu 19 marca 2011 r. Skarga konstytucyjna została wniesiona 13 czerwca 2011 r., a zatem zachowany został ustawowy trzy-miesięczny termin jej złożenia.

4. Przedmiotem skargi konstytucyjnej jest art. 10 ust. 1 u.u.s.r. w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do jednorazowego odszkodowania osobie podlegającej ubezpieczeniu rolniczemu, która doznała stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej w związku z prowadzoną działalnością pozarolniczą.

Skarżący wniósł o kontrolę całego art. 10 ust. 1 u.u.s.r. Z treści skargi wynika, że jego wątpliwości konstytucyjne budzi tylko art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r., który stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Zarzut skarżącego dotyczy naruszenia kwestionowanym przepisem art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Twierdzi on, że obowiązujące przepisy związane z ubezpieczeniem społecznym rolników nie zapewniają właściwej ochrony ubezpieczeniowej osobom wykonującym dwa rodzaje działalności zarobkowej (rolniczą i pozarolniczą). Narusza to równość w prawie do zabezpieczenia społecznego.

5. W systemie ubezpieczeń społecznych funkcjonuje system powszechny oraz system ubezpieczenia społecznego rolników. Systemy te są rozłączne, chociaż ustawodawca dopuszcza w tym względzie wyjątki, np. gdy osoba prowadząca działalność gospodarczą może podlegać ubezpieczeniu społecznemu rolników (por. art. 5a u.u.s.r.). System powszechny obejmuje ubezpieczenia: a) emerytalne, b) rentowe, c) chorobowe d) wypadkowe. Każde z nich ma odrębny zakres przedmiotowy, fundusz, składkę i krąg podmiotów podlegających ubezpieczeniu. System ubezpieczeń rolników składa się, z: a) ubezpieczenia emerytalno-rentowego, finansowanego ze składek wnoszonych przez ubezpieczonych i w znacznym stopniu z dotacji z budżetu państwa, b) ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego finansowanego z funduszu składkowego, tworzonego wyłącznie ze składek wnoszonych przez ubezpieczonych.

Zarówno w systemie powszechnym, jak i w systemie rolniczym z ubezpieczenia wypadkowego, można wypłacić jednorazowe odszkodowanie za doznany uszczerbek na zdrowiu albo utratę małżonka lub żywiciela. Fundusz ubezpieczenia wypadkowego tworzony jest tylko na koszt płatnika. Stopę składki na to ubezpieczenie ustala się w zależności od kategorii ryzyka dla danej grupy działalności. W systemie ubezpieczenia rolniczego fundusz wypadkowy jest tworzony ze składek rolników.

Art. 5a u.u.s.r. umożliwia rolnikowi prowadzącemu działalność gospodarczą opłacanie składki emerytalno-rentowej i zwalnia go z obowiązku opłacania składki emerytalnej i rentowej z systemu powszechnego. Przepis

ten dotyczy jedynie ubezpieczeń emerytalnych i rentowych obejmujących ochroną ryzyko ogólne. Nie odnosi się on do ryzyka wypadku przy wykonywaniu określonej działalności i wypadku przy pracy rolniczej. Rolnik wskazany w art. 5a u.u.s.r., podejmując równocześnie działalność gospodarczą, płaci składkę na podstawie art. 17 ust. 2 u.u.s.r. Składka ta dotyczy składki emerytalno-rentowej.

Składka na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie jest ustalana w równej wysokości dla wszystkich rodzajów ubezpieczeń i jest określona w rozdziale 2A u.u.s.r. Rolnik prowadzący działalność gospodarczą i podlegający ubezpieczeniu rolniczemu płaci zatem na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie jedną składkę w takiej samej wysokości jak rolnik nieprowadzący pozarolniczej działalności gospodarczej.

Ubezpieczenie od wypadku przy pracy w rolnictwie nie może zapewnić ochrony w razie wypadku przy prowadzeniu działalności gospodarczej. Podobnie jak ubezpieczenie od wypadku przy pracy w jednym przedsiębiorstwie nie zapewnia świadczeń w razie doznania urazu u innego pracodawcy lub zleceniodawcy.

Między ubezpieczeniem wypadkowym rolników i ubezpieczeniem wypadkowym z tytułów nierolniczych zachodzą różnice co do zakresu działania. Ubezpieczenie wypadkowe w ujęciu u.u.s.r. wypłaca wyłącznie jednorazowe odszkodowanie za doznany uszczerbek na zdrowiu lub śmierć ubezpieczonego. Jeśli skutkiem wypadku będzie także całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym, rentę wypłacać będzie ubezpieczenie emerytalno-rentowe.

5.1. Jednorazowe odszkodowanie z tytułu doznania stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu powstałego wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej jest świadczeniem pieniężnym o charakterze zryczałtowanym. Ustala się je za każdy procent długotrwałego uszczerbku na zdrowiu (art. 13 u.u.s.r.). Świadczenie to ma podobny charakter do jednorazowego odszkodowania przysługującego z powszechnego ubezpieczenia wypadkowego (por. art. 6 ust. 1 pkt 4, art. 11 i art. 12 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych; Dz. U. z 2009 r. Nr 167, poz. 1322, ze zm.; dalej: ustawa wypadkowa z 2002 r.). W związku z tym można do niego odnieść ustalenia doktrynalne dotyczące jednorazowego odszkodowania przysługującego z powszechnego ubezpieczenia wypadkowego (por. T. Bińczycka-Majewska, *Charakterystyka i zakres świadczeń w systemie ubezpieczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 5/2003, s. 20).

Jednorazowe odszkodowanie jest wypłacane z ubezpieczenia wypadkowego. W związku z tym, należy rozważyć sytuację prawną skarżącego w tym zakresie.

Po pierwsze, jednorazowe odszkodowanie z art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r. jest wypłacane z ubezpieczenia społecznego rolników. Dotyczy ono okoliczności i ryzyk związanych z pracą w gospodarstwie rolnym. Wobec tego nie można się domagać, by przepis ten regulował ryzyko wypadku lub choroby zawodowej związanej z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej.

Po drugie, w wypadku rolnika objętego art. 5a u.u.s.r. ma miejsce sytuacja nietypowa. Płaci on bowiem składki z ubezpieczenia społecznego rolników (podwójną składkę na ubezpieczenie emerytalno-rentowe oraz składkę w takiej samej wysokości jak pozostali rolnicy na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie), a jednocześnie prowadzi działalność pozarolniczą i jest wyłączony z obowiązku płacenia składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Konsekwencją tego jest to, że nie jest też objęty ubezpieczeniem wypadkowym z systemu powszechnego, przez co nie może się domagać jednorazowego odszkodowania na podstawie ustawy wypadkowej z 2002 r. Obowiązkowo ubezpieczeniu wypadkowemu podlegają bowiem tylko te osoby, które są objęte powszechnym ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym.

Po trzecie, zasada, że ochrona wypadkowa uzależniona jest od jednoczesności braku zwolnienia z opłacania obowiązkowej składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z tytułu tej działalności oznacza, że osoba prowadząca tylko działalność pozarolniczą podlega ochronie w razie wypadku przy wykonywaniu tej działalności, ale jeśli jest ubezpieczona w KRUS, to ochronie tej już nie podlega. W konsekwencji, gdyby dana osoba uległa wypadkowi przy wykonywaniu działalności pozarolniczej, ewentualne skutki tego wypadku będą podlegały ochronie jako zdarzenia z tzw. ogólnego stanu zdrowia. Świadczenie zostanie wypłacone z ubezpieczenia emerytalno-rentowego.

5.2. Trybunał Konstytucyjny, mając na względzie ekspertyzy biegłych, dostrzega, że zasada powiązania obowiązku ubezpieczenia wypadkowego z obowiązkiem ubezpieczenia emerytalnego i rentowego powoduje, że zwolnienie z obowiązku ubezpieczenia emerytalnego i rentowego z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych przekłada się na pozbawienie ochrony z tytułu ustawy wypadkowej z 2002 r. w razie niezdolności do pracy i utraty żywiciela spowodowane wypadkiem przy pracy. Rolnik może domagać się wówczas świadczenia emerytalno-rentowego z tzw. ogólnego stanu zdrowia.

6. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżący kwestionuje abstrakcyjnie system zależności w ramach ubezpieczeń społecznych. Postuluje on określone rozwiązanie legislacyjne, dotyczące osób ubezpieczonych w systemie rolniczym i prowadzących równocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą, które, jego zdaniem, najlepiej odpowiadałyby konstrukcji i powiązaniu systemu powszechnego z systemem ubezpieczeń społecznych rolników.

W ocenie Trybunału, nie można osób ubezpieczonych w systemie rolniczym i w systemie ubezpieczeń społecznych traktować jako podmiotów posiadających tę samą cechę relewantną. Zatem, skarżący kwestionuje niekonstytucyjne zróżnicowanie grup podmiotów niepodobnych. Nie mogą być one przedmiotem oceny pod kątem zgodności z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Domaganie się określonego ukształtowania sytuacji prawnej osób korzystających z ubezpieczenia na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie może być przedmiotem skargi konstytucyjnej.

7. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że brak ochrony ubezpieczeniowej od ryzyka wypadku przy pracy i choroby zawodowej osób ubezpieczonych w systemie ubezpieczenia społecznego rolników, jednocześnie wykonujących pozarolniczą działalność gospodarczą, stanowi problem systemowy.

Trybunał Konstytucyjny, podkreśla, że pismem z 1 grudnia 2010 r. (znak: RPO-661085-III/10 IM) Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (dalej: MPiPS) w sprawie problemów ochrony ubezpieczeniowej osób ubezpieczonych w systemie ubezpieczenia społecznego rolników wykonujących jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą. Departament Ubezpieczeń Społecznych MPiPS w piśmie z 25 stycznia 2011 r. (nr DUS-051/64/TG), uznał, że: „obowiązujące regulacje prawne dotyczące obowiązku ubezpieczenia społecznego rolników, którzy poza prowadzeniem gospodarstwa rolnego prowadzą inną działalność gospodarczą nie stanowią o pełnej ochronie ubezpieczeniowej tych osób” (s. 1 pisma). Departament wskazał też, że ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i choroby zawodowej przewidziane w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych nie jest ubezpieczeniem samoistnym. Powiązane jest ono z obowiązkiem ubezpieczenia emerytalnego i rentowego i nie przewiduje dobrowolności przystąpienia do tego ubezpieczenia (s. 2 pisma).

W związku ze stanowiskiem Ministerstwa, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się pismem z 7 marca 2011 r. do Departamentu Ubezpieczeń Społecznych MPiPS o rozważenie możliwości wprowadzenia do systemu ubezpieczeń dobrowolnego ubezpieczenia wypadkowego.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że w systemie prawa brakuje właściwego rozwiązania legislacyjnego związanego z możliwością dobrowolnego ubezpieczenia wypadkowego z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej dla osób, które taką działalność wykonują, podlegając ubezpieczeniu rolniczemu w pełnym zakresie z mocy ustawy. Problem ten powinien być rozważony przez ustawodawcę.

Ze względu na wyżej wskazane okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędzi TK Teresy Liszcz

do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 29 października 2013 r., sygn. akt SK 64/12

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 wyżej wymienionego postanowienia Trybunału Konstytucyjnego, umarzającego postępowanie w sprawie, ponieważ uważam je za bezpodstawne.

UZASADNIENIE

1. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie o sygn. SK 64/12, powołując się na art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, jako podstawę umorzenia.

W uzasadnieniu postanowienia nie wskazano wprost czy przyczyną umorzenia była zbędność, czy też niedopuszczalność merytorycznego orzekania w tej sprawie. W końcowej części uzasadnienia (pkt 6) znajduje się następujące stwierdzenie: „Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżący kwestionuje abstrakcyjnie system zależności w ramach ubezpieczeń społecznych. Postuluje on określone rozwiązanie legislacyjne, dotyczące osób ubezpieczonych w systemie rolniczym i prowadzących równocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą,

które jego zdaniem, najlepiej odpowiadałyby konstrukcji i powiązaniu systemu powszechnego z systemem ubezpieczeń społecznych rolników”.

Z tego zdania wynika, moim zdaniem, że Trybunał stwierdził, że w rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia ze skargą konstytucyjną na zaniechanie ustawodawcze, do którego badania nie jest właściwy i z tego powodu uznał merytoryczne orzeczenie za niedopuszczalne.

Nie zgadzam się z taką oceną, ponieważ uważam, iż skarga, która zainicjowała niniejsze postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, jest skargą na pominięcie legislacyjne i dlatego powinna być rozpoznana merytorycznie. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie (także na tle spraw inicjowanych skargami konstytucyjnymi) wielokrotnie ustosunkowywał się do zarzutu „pominięcia legislacyjnego”. Wskazywał na dopuszczalność oceny aktu normatywnego z punktu widzenia tego, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej danym aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej (zob. m.in. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52, postanowienia z: 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98 oraz 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125).

Pominięcie w badanej sprawie polega na tym, że w hybrydowej konstrukcji ubezpieczenia rolnika prowadzącego działalność gospodarczą brakuje istotnego elementu, jakim jest ubezpieczenie od następstw wypadku przy działalności pozarolniczej i choroby zawodowej powstałej w związku z wykonywaniem tej działalności, występującego we wszystkich innych ubezpieczeniach z tytułu wykonywania działalności zarobkowej.

2. Zasady podlegania ubezpieczeniu rolniczemu rolnika prowadzącego jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą są określone w art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, ze zm.; dalej: u.u.s.r.). Zgodnie z tym przepisem, rolnik (lub domownik rolnika) podlegający z mocy prawa ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie nieprzerwanie co najmniej 3 lata, który rozpocznie prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej (lub rozpocznie współpracę przy prowadzeniu tej działalności) „podlega nadal temu ubezpieczeniu w okresie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy prowadzeniu tej działalności”, jeżeli spełnia określone w ustawie warunki. Najważniejszy z nich to ten, aby należny podatek dochodowy za poprzedni rok podatkowy od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej nie przekraczał tzw. kwoty granicznej (obecnie wynosi ona 3011 zł i podlega corocznej waloryzacji).

Celem tej regulacji było zachęcenie rolników, zwłaszcza posiadających małe gospodarstwa, z których dochód nie wystarczał na utrzymanie rodziny, do podejmowania dodatkowo pozarolniczej działalności gospodarczej na niewielką skalę, w celu uzupełnienia dochodu z gospodarstwa. Zachęta polegała na tym, że taki rolnik nie musi ubezpieczać się w ZUS z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, która, co do zasady, jest tytułem wyłączającym ubezpieczenie rolnicze, lecz podlega nadal ubezpieczeniu rolniczemu, znacznie mniej dla ubezpieczonego kosztownemu.

Należy przy tym zwrócić uwagę, na sformułowanie użyte w art. 5a u.u.s.r. „Rolnik (...) podlega nadal temu ubezpieczeniu” (tj. ubezpieczeniu rolniczemu), które sugeruje, że jest to przypadek obowiązkowego ubezpieczenia, z mocy ustawy. Z dalszych przepisów art. 5a wynika, oczywiście, że wystarczy nie złożyć w ustawowym terminie wymaganych oświadczeń lub zaświadczeń, aby wygasło ubezpieczenie rolnicze i jednocześnie powstał obowiązek ubezpieczenia z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Nie ulega jednak wątpliwości, że możliwość pozostania przez rolnika, podejmującego pozarolniczą działalność gospodarczą, w ubezpieczeniu rolniczym jest traktowana przez ustawodawcę jako przywilej.

Niewielką cenę za ten przywilej zdaje się stanowić obowiązująca tego rolnika podwojona stawka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, określona w art. 17 ust. 2 u.u.s.r.

Z art. 5a u.u.s.r. nie wynika przy tym, aby oparte na nim ubezpieczenie rolnika-przedsiębiorcy miało być niepełne. Dopiero analiza dalszych przepisów u.u.s.r., a w szczególności jej art. 10 ust. 1 pkt 1, w kontekście ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.; dalej: u.s.u.s.) oraz ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 167, poz. 1322, ze zm.; dalej: ustawa wypadkowa) uświadamia, że jest ono niepełne, gdyż nie obejmuje następstw wypadków i chorób zawodowych związanych z pozarolniczą działalnością gospodarczą. Na gruncie u.u.s.r. w praktyce chodzi o jednorazowe odszkodowanie z tego tytułu. Nie byłoby problemu podniesionego w skardze, gdyby w art. 10 ust. 1 pkt 1 (lub kolejnym punkcie) u.u.s.r., jako druga przesłanka nabycia prawa do jednorazowego odszkodowania przez ubezpieczonego, o którym mowa w art. 5a u.u.s.r. (rolnika-przedsiębiorcy), był uszczerbek na zdrowiu powstały wskutek wypadku przy prowadzeniu działalności pozarolniczej lub choroby zawodowej związanej z tą działalnością.

Pominięcie tej przesłanki prowadzi do naruszenia zasady równości w regulacji ubezpieczenia społecznego z tytułu różnego rodzaju działalności zarobkowej, tj. art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, gdyż

zróżnicowanie w tym zakresie sytuacji ubezpieczonych wykonujących pracę (działalność zarobkową), narażające ich na wypadki i choroby zawodowe, nie jest obiektywnie uzasadnione.

Zaskarżona regulacja, rozpatrywana w kontekście normatywnym art. 5a u.u.s.r. oraz odnośnych przepisów u.s.u.s. i ustawy wypadkowej, stanowi swoistą „pułapkę” zastawioną na jednostki (obywateli) przez państwo. Obywatel, działając w zaufaniu do państwa, korzysta z uprawnienia przewidzianego w ustawie co do rodzaju ubezpieczenia społecznego, a kiedy urzeczywistnia się ryzyko i to najściślej związane z pracą (działalnością) zarobkową, jakimi są wypadek przy pracy (działalności) i choroba zawodowa, dowiadyuje się, że ryzyko to nie jest objęte ubezpieczeniem, któremu podlega z mocy ustawy (art. 5a u.u.s.r.).

Należy dodać, że nawet gdyby ten obywatel był świadomy „luki” w jego ubezpieczeniu (co przy wysokim stopniu skomplikowania naruszonego prawa ubezpieczeń społecznych byłoby czymś niezwykłym), to i tak nie mógłby temu zaradzić, gdyż w obowiązującym stanie prawnym nie jest możliwe dobrowolne ubezpieczenie społeczne od następstw wypadków przy pracy (działalności) lub chorób zawodowych.

Oznacza to, moim zdaniem, że zaskarżona regulacja narusza również zasadę lojalności państwa wobec obywatela, wynikającą z art. 2 Konstytucji (z zasady demokratycznego państwa prawnego).

Z przedstawionych względów nie mogę zgodzić się z umorzeniem postępowania w niniejszej sprawie.

116

POSTANOWIENIE
z dnia 29 października 2013 r.
Sygn. akt P 55/11

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz – sprawozdawca
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 29 października 2013 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Toruniu:

czy art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 18 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisu w zakwestionowanym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Na podstawie postanowienia z 13 lipca 2011 r. (uzupełnionego pismem z 2 września 2011 r.), Sąd Rejonowy w Toruniu, IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Sąd Rejonowy w Toruniu albo pytający sąd), wystąpił z pytaniem prawnym, czy art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, ze zm.; dalej: u.u.s.r.) jest zgodny z art. 2, art. 18 i art. 32 Konstytucji.

Uzasadniając postawione pytanie prawne, pytający sąd wskazał, że toczy się przed nim postępowanie zainicjowane odwołaniem Iwony Z. od decyzji Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Grudziądzu z 18 marca 2011 r. Decyzją tą wnioskodawczyni odmówiono prawa do zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia na wychowanie dziecka. Organ stwierdził, że przeszkodą do przyznania Iwonie Z. tego świadczenia jest art. 15 ust. 1 u.u.s.r., zgodnie z którym zasiłek macierzyński z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie przez osobę podlegającą ubezpieczeniu społecznemu rolników przysługuje wówczas, gdy wniosek o przysposobienie został złożony przed ukończeniem przez dziecko pierwszego roku życia. Wnioskodawczyni wystąpiła z wnioskiem o przysposobienie dziecka po upływie określonego w przywołanym przepisie terminu. Identyczna argumentacja została powtórzona przez organ rentowy w piśmie z 31 marca 2011 r., którym oddalono odwołanie wnioskodawczyni od decyzji z 18 marca 2011 r.

1.2. Uzasadniając podniesione wątpliwości co do konstytucyjności wskazanego przepisu pytający sąd podkreślił, że zgodnie z treścią ust. 1 zakwestionowanego art. 15 u.u.s.r., z tytułu urodzenia dziecka, a także z tytułu przyjęcia dziecka w wieku do jednego roku na wychowanie, jeżeli w tym czasie został złożony wniosek o przysposobienie, ubezpieczonemu przysługuje zasiłek macierzyński w wysokości czterokrotnej emerytury podstawowej. Tymczasem ustawa z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2010 r. Nr 77, poz. 512, ze zm.) przewiduje, że zasiłek macierzyński przysługuje ubezpieczonej, która w okresie ubezpieczenia chorobowego albo w okresie urlopu wychowawczego urodziła albo przyjęła na wychowanie dziecko w wieku do 7 roku życia, a jeśli chodzi o dziecko, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego – do 10 roku życia, i wystąpiła do sądu opiekuńczego w sprawie jego przysposobienia (art. 29 ust. 1 pkt 2 tej ustawy). To znaczy, że ustawodawca dokonał – ze względu na kryterium podlegania różnym systemom ubezpieczenia społecznego – zróżnicowania dwóch grup: rodziców adopcyjnych podlegających ubezpieczeniu rolniczemu oraz rodziców adopcyjnych podlegających powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu, na niekorzyść tych pierwszych.

Nawiązując do określonych w orzecznictwie TK warunków, jakim musi sprostać regulacja odstępująca od zasady równości (aby nie została oceniona jako niekonstytucyjna), pytający sąd wskazał, że przedstawione wcześniej kryterium przynależności do odrębnych systemów ubezpieczenia społecznego oraz wieku dziecka adoptowanego nie koreluje z wymogami: relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, wartościami lub zasadami konstytucyjnymi.

Po pierwsze, kwestionowane rozwiązanie nie odpowiada celowi zasiłku macierzyńskiego, określanego w doktrynie jako świadczenie, które ma zapewnić środki utrzymania zamiast utraconych zarobków z powodu powstrzymania się od pracy w związku z adopcją dziecka i koniecznością zapewnienia mu osobistej opieki w pierwszym okresie jego życia w nowym domu i rodzinie. Zasiłek macierzyński ma zapewnić rodzicom adopcyjnym możliwość pielęgnacji dziecka przyjętego na wychowanie i roztoczenie nad nim opieki, która ma pomóc w zbudowaniu więzi rodzinnej. Z tego punktu widzenia, zdaniem pytającego sądu, niezrozumiała jest dysproporcja przesłanek nabycia prawa do świadczenia w zależności od rodzaju ubezpieczenia społecznego, jakiemu podlegają rodzice adopcyjni.

Po drugie, wprowadzone zróżnicowanie nie spełnia przesłanki proporcjonalności, gdyż, według sądu, żadne względy nie uzasadniają poglądu, że dobro dziecka przyjętego na wychowanie przez rodziców podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników może być traktowane jako mniej ważne, ani twierdzenia, że uzasadnione jest zróżnicowanie dzieci adoptowanych w zależności od zawodu wykonywanego przez ich rodziców adopcyjnych (s. 8 pytania prawnego).

Po trzecie, występujące zróżnicowanie nie znajduje uzasadnienia w innych wartościach i zasadach konstytucyjnych ani też, w korygującej zasadę równości, zasadzie sprawiedliwości społecznej. Odmienne traktowanie osób o równym statusie – osób podlegających ubezpieczeniu i przyjmujących dziecko na wychowanie – jest, w opinii sądu, nieuzasadnione.

Jeżeli chodzi o niezgodność zaskarżonej regulacji z art. 18 Konstytucji, pytający sąd wskazał, że art. 15 u.u.s.r. godzi w tę normę, otaczając – w przypadku rolników podlegających rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu – opieką i ochroną państwa w całej rozciągłości jedynie macierzyństwo biologiczne, natomiast macierzyństwo i rodzicielstwo adopcyjne jedynie w ograniczonym zakresie, w sposób nieproporcjonalnie słabszy niż w stosunku do osób podlegających ubezpieczeniu w ZUS.

2. W imieniu Sejmu – w piśmie z 16 lutego 2012 r. – stanowisko w sprawie przedstawił jego Marszałek, który wniósł o uznanie, że art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze u.u.s.r. w zakresie, w jakim uzależnia uzyskanie zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie od złożenia wniosku o przysposobienie w czasie do ukończenia przez dziecko jednego roku życia, jest niezgodny z art. 2, art. 18 i art. 32 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Po zrekonstruowaniu zarzutów dotyczących art. 15 ust. 1 u.u.s.r., sformułowanych w pytaniu prawnym, Marszałek Sejmu uznał, że pytający sąd kwestionuje treść zawartą w zdaniu pierwszym tego przepisu.

Marszałek Sejmu uznał, że zróżnicowanie sytuacji rodziców przysposabiających dziecko na wychowanie z uwagi na kryterium rodzaju ubezpieczenia społecznego (KRUS lub ZUS) jest niezgodne z zasadami wynikającymi z art. 2 i art. 32 Konstytucji, ponieważ zarówno osoby, które podlegają ubezpieczeniu społecznemu rolniczemu, jak i osoby podlegające powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu charakteryzują się tą samą cechą relewantną – statusem osoby podlegającej ubezpieczeniu chorobowemu i macierzyńskiemu, a ściśle – osoby opłacającej składki w samofinansującym się systemie ubezpieczenia społecznego oraz występującej z wnioskiem o przysposobienie dziecka przyjętego na wychowanie i z tego względu powinny być jednakowo traktowane. Zdaniem Marszałka Sejmu, zróżnicowanie sytuacji prawnej ubezpieczonych w rolniczym oraz powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego, w zakresie prawa do zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie ze względu na wiek dziecka przysposobianego, jest niedopuszczalne, gdyż nie przemawiają za taką dyferencjacją racjonalne i proporcjonalne argumenty, a także nie znajduje podstaw w innych wartościach konstytucyjnych, zwłaszcza zasadzie sprawiedliwości społecznej.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze u.u.s.r. z art. 18 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że przepis ten (podobnie jak art. 71 ust. 1 Konstytucji) nie formułuje praw podmiotowych, ale – jako norma programowa – określa zasady polityki państwa w tym obszarze. Normy programowe nie są źródłem praw jednostek do określonych świadczeń. W zakresie realizacji takich norm ustawodawcy przysługuje daleko idąca swoboda, ograniczona jedynie przez wymóg respektowania zasad i wartości konstytucyjnych. W tych granicach ustawodawca, realizując konstytucyjny nakaz ochrony rodziny i rodzicielstwa przez władzę publiczną, samodzielnie decyduje o wyborze określonego modelu systemu zabezpieczenia społecznego, formach i zakresie udzielanego wsparcia. I choć ustalenie kręgu beneficjentów zasiłku macierzyńskiego, w tym wyznaczenie granicy wieku dziecka, którego przysposobienie umożliwia uzyskanie prawa do zasiłku macierzyńskiego, leży w zakresie właściwości parlamentu, podejmującego decyzję, z uwzględnieniem założeń aktualnie prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej i stanu finansów państwa, to wspomniana wcześniej nieprawidłowa dyferencjacja kręgu uprawnionych do zasiłku macierzyńskiego pozwala, w ocenie Sejmu, przyjąć, że zaskarżona regulacja jest niezgodna z art. 18 Konstytucji.

3. W piśmie z 2 kwietnia 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o uznanie, że art. 15 ust. 1 u.u.s.r. w zakresie, w jakim określa, jako warunek nabycia przez ubezpieczonego prawa do zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie, wiek dziecka przyjętego na wychowanie na poziomie nieprzekraczającym roku, jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 2 i art. 18 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniośł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny – podobnie jak Sejm – uznał, że zaskarżony art. 15 ust. 1 u.u.s.r. może podlegać kontroli tylko w zakresie, w jakim stanowi, że zasiłek macierzyński z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie przysługuje ubezpieczonemu jedynie wówczas, gdy wiek dziecka nie przekracza roku życia.

W uzasadnieniu stanowiska Prokurator Generalny powołał argumentację zasadniczo zbieżną z poglądami zaprezentowanymi przez Sejm. Wskazał, że odrębność rolniczego systemu ubezpieczenia na wypadek choroby i macierzyństwa, wynikająca z innych niż przyjęte w systemie powszechnym zasad ustalania wysokości składek na ubezpieczenie oraz specyfiki prowadzonej przez rolników działalności, może uzasadniać przyjęte w ustawie zasady, że zasiłek z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie jest świadczeniem jednorazowym, a jego wysokość obliczana jest jako czterokrotność emerytury podstawowej. Okoliczności te nie mają wszakże związku z wiekiem dziecka, nad którym ubezpieczony rolnik sprawuje opiekę. Nie mogą one, w szczególności, stanowić uzasadnienia różnicowania sytuacji prawnej rolników oraz innych ubezpieczonych w zakresie samego prawa do zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zróżnicowanie sytuacji prawnej jednostek w ramach tej samej grupy podmiotów, według kryterium podlegania określonemu rodzajowi ubezpieczenia społecznego, nie spełnia konstytucyjnych warunków wprowadzenia wyjątków od zasady równości, a mianowicie warunków: relewantności, kryterium proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, wartościami lub zasadami konstytucyjnymi.

Uniemożliwienie rolnikom skorzystania z zasiłku macierzyńskiego z uwagi na to, że przyjęte przez nich na wychowanie dziecko ukończyło już rok życia, nie służy również, zdaniem Prokuratora Generalnego, realizacji normy zawartej w art. 18 Konstytucji.

4. W piśmie z 17 września 2013 r. Marszałek Sejmu zmodyfikował swoje dotychczasowe stanowisko, wnosząc na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) o umorzenie postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej

zaskarżonego przepisu przed wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w tej sprawie. Równocześnie Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że niedopuszczalność rozpoznania analizowanego pytania prawnego wynika również z niespełnienia przesłanki funkcjonalnej (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

W ocenie Marszałka Sejmu, poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego przepis utracił moc obowiązującą w rozumieniu ustawy o TK. Ustawą z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 983; dalej: ustawa nowelizująca), nadano bowiem nowe brzmienie art. 15 ust. 1 u.u.s.r. Zmiany stanu prawnego weszły w życie 1 września 2013 r. i czynią – w ocenie Marszałka Sejmu – zadość postulatowi sformułowanemu w pytaniu prawnym. Ustawa nowelizująca nie zawiera przepisów przejściowych, a zatem nie przewiduje stosowania uchylonych przepisów w odniesieniu do jakichkolwiek stanów faktycznych.

W niniejszej sprawie nie występuje również sytuacja przewidziana w art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Kontrola zaskarżonego przepisu nie jest bowiem konieczna dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, uznający zakwestionowany przepis za niezgodny z Konstytucją, nie stanowiłby jedynego skutecznego środka przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej. Tym samym, Marszałek uznał, że nie został spełniony ani warunek braku alternatywnego instrumentu prawnego, poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny, który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej osoby ubiegającej się o zasiłek macierzyński, ani warunek skutecznego przywrócenia ochrony praw nabytych naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej.

W tym stanie rzeczy, Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na utratę przez akt normatywny w zakwestionowanym zakresie mocy obowiązującej przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK).

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sąd Rejonowy w Toruniu, IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Sąd Rejonowy w Toruniu albo pytający sąd), jako przedmiot kontroli wskazał art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, ze zm.; dalej: u.u.s.r.). Przepis ten stanowił, że: „Z tytułu urodzenia dziecka, a także z tytułu przyjęcia dziecka w wieku do jednego roku na wychowanie, jeżeli w tym czasie został złożony wniosek o przysposobienie, ubezpieczonemu przysługuje zasiłek macierzyński w wysokości czterokrotnej emerytury podstawowej. Jeżeli ubezpieczeniu podlegają oboje rodzice, zasiłek ten przysługuje im łącznie”.

Przedstawiony Trybunałowi Konstytucyjnemu problem konstytucyjny sprowadzał się do oceny zróżnicowania warunków uzyskania zasiłku macierzyńskiego, opartego na przesłankach przynależności do określonego ubezpieczenia społecznego, jakiemu podlegają rodzice adopcyjni. Inaczej bowiem zostały określone przesłanki nabycia prawa do zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia na wychowanie małego dziecka przez osoby podlegające ubezpieczeniu chorobowemu i macierzyńskiemu w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS), a inaczej dla osób objętych tego rodzaju ubezpieczeniem w ramach ubezpieczenia rolniczego. W pierwszym wypadku warunkiem nabycia prawa do zasiłku było to, aby przyjęte na wychowanie dziecko nie ukończyło 7 roku życia (a nawet 10 roku, jeżeli odroczone wobec niego obowiązki szkolne) oraz złożenie wniosku o jego przysposobienie, natomiast ubezpieczony w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dalej: KRUS) mógł nabyć to prawo tylko wtedy, gdy przyjęte na wychowanie dziecko nie ukończyło pierwszego roku życia i przed ukończeniem przez nie roku ubezpieczony złożył wniosek o jego przysposobienie.

2. Ze względu na sformułowaną przez pytający sąd istotę problemu konstytucyjnego należało, na wstępie, sprecyzować zakres kontroli w niniejszej sprawie. Choć z *petitum* pytania prawnego nie wynikało, że pytający sąd kwestionował tylko pewien zakres art. 15 ust. 1 u.u.s.r. (*expresiss verbis* wskazuje cały art. 15 ust. 1 u.u.s.r.), to zarówno z analizy stanu faktycznego, na gruncie którego powstał problem konstytucyjny objęty rozpatrywanym pytaniem prawnym, jak i z jego uzasadnienia wynika, że zastrzeżenia pytającego sądu dotyczyły wyłącznie normy zawartej w zdaniu pierwszym tego przepisu. Treść pytania prawnego wskazywała, że wątpliwości nie nasuwała regulacja dotycząca wysokości zasiłku macierzyńskiego (zdanie pierwsze) czy kwestia łącznego zasiłku dla obu ubezpieczonych rodziców dziecka (zdanie drugie).

Wbrew zatem sugestii wynikającej ze sposobu sformułowania *petitum* pytania prawnego, za rzeczywisty przedmiot kontroli należało uznać jedynie art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze u.u.s.r., w zakresie, w jakim uzależnia

uzyskanie zasiłku macierzyńskiego od przyjęcia na wychowanie dziecka przed ukończeniem przez nie pierwszego roku życia i złożenia w tym czasie wniosku o jego przysposobienie.

3. Dopuszczalność merytorycznego orzekania w niniejszej sprawie jest ściśle związana z zaistniałymi już po wniesieniu pytania prawnego zmianami stanu prawnego. 22 listopada 2012 r. Rada Ministrów przedłożyła projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 939/VII kadencja; dalej: projekt ustawy). Jak podkreślono w jego uzasadnieniu, nowelizacja miała wprowadzić „zmiany w zakresie prawa do zasiłku macierzyńskiego osób podlegających ubezpieczeniu rolniczemu w związku z przysposobieniem dziecka. Zmiana zmierza do zrównania sytuacji tych osób z sytuacją osób podlegających ubezpieczeniom w systemie powszechnym (s. 10 projektu ustawy; zob. także wyjaśnienia podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej M. Buciora przedstawione na posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej i Rodziny [nr 65] z 3 stycznia 2013 r., biuletyn nr 1371/VII kadencja). Nowelizacja dokonana ustawą z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 983; dalej: ustawa nowelizująca) objęła m.in. art. 15 ust. 1 u.u.s.r., który zgodnie z art. 2 pkt 1 otrzymał następujące brzmienie:

„Zasiłek macierzyński przysługuje ubezpieczonemu z tytułu:

- 1) urodzenia dziecka,
- 2) przyjęcia dziecka w wieku do 7 roku życia na wychowanie, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego – do 10 roku życia, jeżeli w tym czasie został złożony wniosek o przysposobienie,
- 3) przyjęcia dziecka w wieku do 7 roku życia na wychowanie w ramach rodziny zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego – do 10 roku życia – w wysokości czterokrotnej emerytury podstawowej”.

Należy podkreślić, że nowelizacja zrealizowała postulat zawarty w pytaniu prawnym, bo doprowadziła do zrównania, co do zasady, pozycji prawnej osób ubiegających się o zasiłek macierzyński z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie, a podlegających ubezpieczeniu chorobowemu i macierzyńskiemu w ZUS albo KRUS. W związku z wprowadzonymi zmianami prawo do zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie przysługuje ubezpieczonemu w KRUS, jeżeli złoży do sądu wniosek o przysposobienie dziecka (lub przyjęcie dziecka w ramach rodziny zastępczej) przed ukończeniem przez nie 7 roku życia (a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego – przed ukończeniem przez nie 10 roku życia). Przedstawiony przez pytającego sąd problem konstytucyjny został zatem rozwiązany przez ustawodawcę.

Ustawa nowelizująca weszła w życie – w myśl jej art. 8 – 1 września 2013 r. Nie zawiera przepisów przejściowych, rozstrzygających jakie prawo (dawne czy nowe) należy stosować wobec postępowań wszczętych i niezakończonych przed zmianą art. 15 ust. 1 u.u.s.r. Skoro ustawodawca nie przewidział rozwiązań uniemożliwiających stosowanie art. 15 ust. 1 u.u.s.r. w zmienionym brzmieniu w postępowaniach sądowych w sprawach wszczętych i niezakończonych przed zmianą zaskarżonego przepisu, należy przyjąć, że świadomie objął nową regulacją nie tylko sprawy nowe, ale i wszystkie sprawy będące przedmiotem postępowań toczących się w chwili wejścia w życie nowego prawa.

4. W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny rozważył kwestię dopuszczalności podejmowania merytorycznego rozstrzygnięcia w sytuacji, w której ustawodawca spowodował utratę mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu przed wydaniem orzeczenia przez TK. W świetle 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 zaskarżonego aktu normatywnego stanowi – co do zasady – przesłankę umorzenia postępowania. Ustalenie to ma w tym wypadku charakter pierwotny względem ewentualnych innych zagadnień formalnych warunkujących merytoryczne rozpoznanie sprawy i stanowi dostateczną podstawę umorzenia postępowania. Trybunał uwzględnił przy tym utrwaloną linię orzeczniczą, zgodnie z którą uchylenie przepisu nie zawsze powoduje umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK (por. np. wyroki z: 5 stycznia 1998 r., sygn. P 2/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 1 i 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189 oraz postanowienia z: 18 listopada 1998 r., sygn. SK 1/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 120 i 21 marca 2000 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 65). O utracie mocy obowiązującej można mówić dopiero wtedy, gdy dany przepis nie może być w ogóle stosowany.

Istota umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK sprowadza się do oceny, czy rzeczywiście nastąpiło wyłączenie z systemu prawa niekonstytucyjnego przepisu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dopiero po ustaleniu, że uchylony przepis nie może być zastosowany, w szczególności nie wywiera już

żadnych skutków dla obywateli, można umorzyć postępowanie (por. postanowienia z: 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 69 i 3 lutego 2004 r., sygn. SK 12/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 11 oraz wyrok z 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39).

Kierując się dotychczasową linią orzecniczą, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżony przepis utracił moc obowiązującą. Ustawodawca nie uchwalił przepisów przejściowych, które wyraźnie rozstrzygałyby o temporalnym zakresie stosowania art. 15 ust. 1 u.u.s.r., w brzmieniu obowiązującym do 31 sierpnia 2013 r., toteż Trybunał Konstytucyjny uznał, że powstały w związku z wejściem w życie ustawy nowelizującej problem intertemporalny należało rozstrzygnąć zgodnie z zasadą, wyrażoną w art. 316 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.), że sąd cywilny wydaje wyrok, biorąc za podstawę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy (zasada aktualności orzeczenia sądowego).

Takie stanowisko zajął Sąd Najwyższy. W wyroku z 2 sierpnia 2007 r., sygn. akt III UK 25/07, Sąd ten wyjaśnił, że mimo obowiązywania pewnych wyjątkowych unormowań procedury odrębnej w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się, choć nie bezwarunkowo, zasadę aktualności orzekania (art. 316 § 1 k.p.c.), co oznacza, że sąd wydaje wyrok opierając się na stanie faktycznym i prawnym istniejącym w chwili zamknięcia rozprawy (por. również wyrok SN z 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt II UK 235/11, Lex nr 1216853).

Zbieżne stanowisko co do możliwości stosowania zasady aktualności orzeczenia w postępowaniach w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych zajmują obecnie sądy powszechne (por. wyroki sądów apelacyjnych w: Lublinie z 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt III AUa 215/13, Lex 1312060; Rzeszowie z 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt III AUa 77/13, Lex nr 1312078; Krakowie z 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt III AUa 1394/12, Lex 1313294; Poznaniu z 25 marca 2013 r., sygn. akt I AUa 1316/12, Lex nr 1314864; Łodzi z 19 marca 2013 r., sygn. akt III AUa 1241/12, Lex nr 1305982; Gdańsku z 13 marca 2013 r., sygn. akt III AUa 814/12, Lex nr 1314718; Gdańsku z 13 marca 2013 r., sygn. akt III AUa 665/12, Lex nr 1294743; Katowicach z 7 marca 2013 r., sygn. akt I ACa 872/12, Lex nr 1293614), a także doktryna prawna (por. np. K. Antonów, *Prawidłowość decyzji organu rentowego a uwzględnienie stanu rzeczy istniejącego w chwili zamknięcia rozprawy*, [w:] *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowań przedsądowych i ochrony cywilnosądowej*, Warszawa 2011, s. 35).

Nie ulega zatem wątpliwości, że do postępowań sądowych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, wszczętych i niezakończonych przed zmianą zaskarżonego przepisu, znajdzie zastosowanie prawo nowe. Sądy – w tym pytający sąd – powinny zastosować ogólną zasadę intertemporalną wynikającą z art. 316 k.p.c. (zasadę aktualności orzeczenia) i rozstrzygać sprawy, biorąc za podstawę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy, to jest uwzględniając stan prawny z momentu wydania wyroku. Należy zatem uznać, że art. 15 ust. 1 u.u.s.r. w brzmieniu obowiązującym do 31 sierpnia 2013 r. nie znajdzie zastosowania do jakichkolwiek stanów faktycznych. Tym samym, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, postępowanie należy umorzyć ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisu w zakwestionowanym zakresie.

5. Trybunał Konstytucyjny zwraca również uwagę, że w aktualnym stanie prawnym, pytający sąd, kierując się zasadą aktualności orzekania, powinien przyznać osobie ubezpieczonej, kwestionującej odmowną decyzję organu rentowego, prawo do zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia na wychowanie dziecka, które nie ukończyło 7 roku życia. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 477¹⁴ § 2 k.p.c., sąd może zmienić zaskarżoną decyzję organu ubezpieczeniowego w całości lub w części (oddalając odwołanie w pozostałym zakresie), orzekając zarazem co do istoty sprawy. Jak wynika z przedstawionego w pytaniu prawnym stanu faktycznego, przyjęte na wychowanie dziecko urodziło się 3 sierpnia 2009 r. Występująca o zasiłek macierzyński ubezpieczona spełnia zatem obecnie obowiązujące przesłanki uzyskania tego prawa, tj. warunek przyjęcia dziecka w wieku do 7 roku życia na wychowanie (art. 15 ust. 1 pkt 2 u.u.s.r.).

Skoro pytający sąd, po wejściu w życie ustawy nowelizującej, powinien rozstrzygnąć zawisłą przed nim sprawę na podstawie art. 15 ust. 1 u.u.s.r., w obowiązującym obecnie brzmieniu, pytanie prawne – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – nie spełnia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Zarzuty zgłoszone przez sąd pytający zdezaktualizowały się bowiem wobec zmiany treści art. 15 ust. 1 u.u.s.r.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny postanowił, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, umorzyć postępowanie ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisu w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia.

117

POSTANOWIENIE
z dnia 29 października 2013 r.
Sygn. akt P 34/12

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 29 października 2013 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie:

czy art. 75 § 1a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 2 w związku z art. 42 ust. 3 i art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2, art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 i w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 11 lipca 2012 r. (sygn. akt XIV Ko 1939/12/S) Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie, Wydział XIV Karny, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 75 § 1a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 2 w związku z art. 42 ust. 3 i art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2, art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 i w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym.

Przed sądem pytającym – Sądem Rejonowym dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie toczyło się postępowanie (sygn. akt XIV Ko 1939/12/S) o zarządzenie wykonania kary pozbawienia wolności wobec skazanego prawomocnym wyrokiem tego sądu z 28 kwietnia 2011 r. (sygn. akt XIV K 400/11/S). W wyroku tym orzeczono wobec skazanego karę 1 roku pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na 3-letni okres próby za przestępstwo z art. 207 § 1 i art. 157 § 1 w związku z art. 11 § 2 k.k., popełnione z użyciem groźby bezprawnej i przemocy wobec osoby najbliższej – żony, wspólnie zamieszkującej ze skazanym. Skazany został również oddany pod dozór kuratora oraz zobowiązany do uczestnictwa w programie korekcyjno-edukacyjnym i powstrzymywania się od nadużywania alkoholu.

Pismem z 13 października 2011 r. kurator zawodowy, który sprawował dozór nad skazanym, wniósł o zarządzenie wykonania wobec skazanego warunkowo zawieszanej kary pozbawienia wolności, powołując się na art. 75 § 1a k.k. Przepis ten stanowi: „Sąd zarządza wykonanie kary jeżeli skazany za przestępstwo popełnione z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej wobec osoby najbliższej lub innej osoby małoletniej zamieszkujących wspólnie ze sprawcą w okresie próby rażąco narusza porządek prawny, ponownie używając przemocy lub groźby bezprawnej wobec osoby najbliższej lub innej osoby małoletniej zamieszkujących wspólnie ze sprawcą”. Uzasadniając wniosek kurator wskazał, że skazany w okresie próby, tj. 25 sierpnia 2011 r., znajdując się w stanie

nietrzeźwości, kierował wobec żony groźby pozbawienia życia. Ponadto – zdaniem kuratora – skazany miał ponownie kierować wobec żony groźby pozbawienia życia i zdrowia 8 października 2011 r.

Postanowieniem z 30 stycznia 2012 r. sąd pytający na podstawie art. 75 § 1a k.k. zarządził wykonanie wobec skazanego kary 1 roku pozbawienia wolności orzeczonej wyrokiem z 28 kwietnia 2011 r. W uzasadnieniu postanowienia sąd stwierdził, że skazany w okresie próby ponownie używał przemocy i kierował groźby bezprawne wobec zamieszkującej wspólnie z nim żony. Sąd wskazał, że odnośnie do czynu z 25 sierpnia 2011 r. wobec skazanego toczy się postępowanie karne przed Sądem Rejonowym dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie, Wydziałem XIV Karnym (sygn. akt XIV K 1121/11/S). Sąd stwierdził również, że z akt dozoru i obdukcji lekarskiej jednoznacznie wynika, iż 23 stycznia 2012 r. skazany, znajdując się w stanie nietrzeźwości, kierował wobec żony groźby pozbawienia życia, a następnie uderzał ją rękami po całym ciele, czym spowodował u niej obrażenia twarzy. Sąd wskazał, że analiza akt dozoru prowadzi do wniosku, iż dalsze tolerowanie aktów lekceważenia przez skazanego nałożonych na niego obowiązków może doprowadzić do tragedii.

Postanowienie o zarządzeniu wykonania kary z 30 stycznia 2012 r. zostało zaskarżone przez skazanego w drodze zażalenia. Rozpoznając zażalenie Sąd Okręgowy w Krakowie, Wydział V Penitencjarny i Nadzoru nad Wykonaniem Orzeczeń Karnych, postanowieniem z 19 marca 2012 r. (sygn. akt V Kzw 265/12) uchylił zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Sąd Okręgowy stwierdził uchybienia w ustaleniach faktycznych dokonanych przez sąd pierwszej instancji. Sąd Okręgowy wskazał, że z uwagi na to, iż podstawą prawną zaskarżonego postanowienia był obligatoryjnie brzmiący art. 75 § 1a k.k., to muszą mu odpowiadać jednoznaczne ustalenia faktyczne co do wskazanych zdarzeń. Sąd Okręgowy orzekł, że przy ponownym rozpoznaniu sprawy sąd pierwszej instancji powinien zbadać między innymi, w jaki sposób zakończyło się postępowanie o sygn. akt XIV K 1121/11/S.

Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie, rozpoznając sprawę ponownie, zwrócił się z pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego. W pytaniu prawnym sąd wskazał, że w sprawie o sygn. akt XIV K 1121/11/S, która dotyczyła czynu skazanego z 25 sierpnia 2011 r., Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie, Wydział XIV Karny, 28 lutego 2012 r. wydał wyrok skazujący za przestępstwo z art. 190 § 1 k.k. (kierowanie uzasadnionych gróźb pozbawienia życia wobec żony, które z uwagi na okoliczności, w jakich były wypowiedzane, wzbudziły u pokrzywdzonej obawę, że zostaną spełnione) i art. 178a § 1 k.k, za które wymierzono skazanemu karę łączną 8 miesięcy pobawienia wolności. W wyroku nie orzeczono warunkowego zawieszenia wykonania tej kary. Sąd pytający zaznaczył, że na dzień formułowania pytania prawnego wyrok w sprawie o sygn. akt XIV K 1121/11/S nie był prawomocny, a 20 kwietnia 2012 r. zarządzono przyjęcie apelacji skazanego.

1.2. Uzasadnienie pytania prawnego.

Sąd pytający zarzucił naruszenie przez zaskarżony art. 75 § 1a k.k. następujących przepisów Konstytucji.

Po pierwsze, sąd stwierdził niezgodność kwestionowanej regulacji z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) w związku z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej. Sąd pytający podkreślił, że jest to najpoważniejszy zarzut stawiany zaskarżonej regulacji.

Sąd pytający wskazał, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada równości nie wyklucza różnicowania sytuacji prawnej adresatów danej normy, ale zakłada racjonalność wyboru określonego kryterium różnicowania. W ocenie sądu pytającego, ustawodawca, wprowadzając art. 75 § 1a k.k., przekroczył granice polityki państwa w kształtowaniu represji karnej, albowiem w sposób nieuprawniony zróżnicował sytuację skazanych znajdujących się w podobnej sytuacji. Sąd wskazał, że na gruncie zaskarżonego przepisu – w przeciwieństwie do art. 75 § 1 k.k. – podstawą obligatoryjnego zarządzenia kary nie musi być przestępstwo. Nie musi także nastąpić skazanie na karę pozbawienia wolności, a nawet w ogóle nie musi nastąpić skazanie. Zarazem – zdaniem sądu pytającego – norma wynikająca z art. 75 § 1a k.k. jest normą zawierającą się w części w art. 75 § 1 k.k.

Sąd pytający stwierdził, że naruszenie zasady równości wobec prawa powiązane jest z naruszeniem zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W ocenie sądu pytającego, przewidując dodatkową kategorię obligatoryjnego zarządzenia wykonania kary, które jest *sui generis* narzędziem represji karnej, niezbędne było wykazanie konieczności tego postępowania, a także tego, iż dotychczasowa regulacja prawna jest niewystarczająca. Zdaniem sądu pytającego, argumenty normatywne i publicznie dostępne źródła nie uzasadniają dostatecznie wprowadzenia art. 75 § 1a k.k.

Zarzut naruszenia zasady równości sąd pytający powiązał także z zarzutem naruszenia wynikających z art. 2 Konstytucji zasad państwa prawnego oraz solidarności społecznej. Sąd pytający podniósł, że na gruncie zaskarżonego przepisu mamy do czynienia z obligatoryjnym zarządzeniem wykonania kary, a zatem sytuacją, w której stwierdzenie wystąpienia określonych przesłanek, po ich prawidłowej subsumpcji, powoduje realne konsekwencje

dla skazanego. Tymczasem sąd nie ma możliwości oceny stopnia społecznej szkodliwości zachowania polegającego na ponownym użyciu przemocy lub groźby bezprawnej wobec osoby najbliższej lub innej osoby małoletniej zamieszkujących wspólnie ze sprawcą.

Po drugie, sąd pytający zarzucił naruszenie przez art. 75 § 1a k.k. zasad wskazanych w art. 42 ust. 2 (prawo do obrony), art. 42 ust. 3 (domniemanie niewinności) i art. 42 ust. 1 Konstytucji (*nullum crimen sine culpa*) w sytuacji, w której dla ochrony porządku prawnego wystarczające jest zastosowanie obowiązujących regulacji prawnych, a kwestionowany przepis godzi w konstytucyjnie chronione dobro, którym jest wolność (art. 31 ust. 3 Konstytucji), naruszając tym samym standardy demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

W ocenie sądu pytającego, konstytucyjne prawo do obrony obejmuje etap postępowania wykonawczego. Sąd pytający podniósł, że kodeks karny wykonawczy nie zawiera żadnych szczegółowych procedur dotyczących postępowania dowodowego. Zarazem podkreślił, że postępowanie wykonawcze nie jest i nie może być takim forum jak postępowanie jurysdykcyjne. Zdaniem sądu pytającego, w postępowaniu wykonawczym nie zostają zapewnione skazanemu wszystkie uprawnienia procesowe, jakie przysługują mu w postępowaniu jurysdykcyjnym. Sąd pytający dodał, że na gruncie art. 75 § 1 k.k., w przeciwieństwie do art. 75 § 1a k.k., ocena „rażącego naruszenia prawa” została pozostawiona sądowi orzekającemu co do przestępstwa ponownego. W ocenie sądu pytającego, tylko w takim wypadku może być wszechstronnie ustalone, czy ponowne popełnienie przestępstwa jest na tyle społecznie szkodliwe, że należy oskarżonemu wymierzyć karę pozbawienia wolności.

Sąd pytający stwierdził, że odpowiedzialność karna opiera się na zasadzie winy, a jej zakres obejmuje ustalenia w sprawie pozytywnej prognozy kryminologicznej, która warunkuje represję karną. Zdaniem sądu pytającego, w art. 75 § 1a k.k. ustawodawca ograniczył się do wskazania – jako przesłanek obligatoryjnego zarządzenia wykonania kary – wystąpienia przemocy lub groźby bezprawnej, co automatycznie implikuje rażące naruszenie prawa. A zatem w istocie sąd został pozbawiony możliwości oceny, czy dana osoba może ponieść odpowiedzialność za swoje czyny.

Po trzecie, sąd pytający zarzucił naruszenie przez zaskarżony przepis zasady określoności przepisów prawa. Sąd pytający wskazał, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów, zwłaszcza odnoszących się do odpowiedzialności karnej, które byłyby niejasne i wieloznaczne, narusza zasadę państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) albo zasadę określenia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ponadto może dojść do naruszenia zasady *nullum crimen sine lege scripta*, która wynika z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem sądu pytającego, pojęcia występujące w art. 75 § 1a k.k., w szczególności: „rażące naruszenie porządku prawnego, poprzez ponowne użycie przemocy lub groźby bezprawnej”, „przemoc”, „groźba bezprawna”, „wspólne zamieszkiwanie”, charakteryzuje szereg wieloznaczności. W ocenie sądu pytającego, pojęcia te są semantycznie niejasne i nie mają określonych powiązań systemowych z pozostałymi pojęciami funkcjonującymi na gruncie kodeksu karnego. W pytaniu prawnym sąd podjął próbę wykładni tych przepisów, aczkolwiek zaznaczył, że było to problematyczne, a rezultaty tej wykładni muszą budzić liczne wątpliwości.

1.3. W załączeniu do pisma z 12 września 2013 r. sąd pytający przesłał Trybunałowi Konstytucyjnemu odpis prawomocnego postanowienia tego sądu z 20 marca 2013 r. wydanego w sprawie o sygn. akt XIV Ko 780/13/S. Postanowieniem tym Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie, Wydział XIV Karny, zarządził na podstawie art. 75 § 1 k.k. wykonanie wobec skazanego kary 1 roku pozbawienia wolności orzeczonej wyrokiem z 28 kwietnia 2011 r. (sygn. akt XIV K 400/11/S).

Z uzasadnienia postanowienia wynika, że wydany wobec skazanego wyrok Sądu Rejonowego dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie, Wydziału XIV Karnego, z 28 lutego 2012 r. (sygn. akt XIV K 1121/11/S) został utrzymany w mocy wyrokiem Sądu Okręgowego w Krakowie, Wydziału IV Karnego Odwoławczego z 4 października 2012 r. (sygn. akt IV Ka 557/12). W konsekwencji wobec skazanego prawomocnie orzeczono popełnienie w okresie próby umyślnego przestępstwa podobnego (tj. przestępstwa z art. 190 § 1 k.k.) do przestępstwa popełnionego poprzednio, za które wymierzono prawomocnie karę pozbawienia wolności wyrokiem z 28 kwietnia 2011 r. W tym stanie rzeczy Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie uznał, że obligatoryjne stało się zarządzenie wobec skazanego wykonania warunkowo zawieszanej kary pozbawienia wolności na podstawie art. 75 § 1 k.k.

2. Pismem z 30 września 2013 r. Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu stwierdził, że nie została spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego. Sąd pytający prawomocnym postanowieniem z 20 marca 2013 r. (sygn. akt XIV Ko 780/13/S) definitywnie zakończył sprawę

dotyczącą zarządzenia wobec skazanego wykonania kary pozbawienia wolności wymierzonej przez Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie wyrokiem z 28 kwietnia 2011 r. W ocenie Marszałka Sejmu, prawomocne zakończenie tej sprawy oznacza, że aktualnie w żaden sposób nie można mówić o istnieniu zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy rozpatrywanej przez sąd pytający. A zatem odpowiedź na pytanie prawne, nawet gdyby potwierdzała podniesione przez sąd pytający zarzuty, nie może mieć wpływu na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione.

Ponadto Marszałek Sejmu wskazał, że również gdyby sąd pytający nie wydał postanowienia z 20 marca 2013 r., nie wstąpiłaby zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy rozpatrywanej przez sąd pytający. Marszałek Sejmu uznał, że uwzględnienie wyroku Sądu Rejonowego dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie z 28 lutego 2012 r., który uprawomocnił się 4 października 2012 r., nakazuje stwierdzić, iż toczące się przed sądem pytającym postępowanie w przedmiocie zarządzenia wykonania kary orzeczonej wyrokiem z 28 kwietnia 2011 r. powinno zakończyć się orzeczeniem o jej zrzuceniu na podstawie art. 75 § 1 k.k. Zdaniem Marszałka Sejmu, sąd pytający, w realiach rozpatrywanej sprawy, zobligowany był do zastosowania art. 75 § 1 k.k., a nie art. 75 § 1a k.k., który został zaskarżony pytaniem prawnym.

3. Pismem z 17 grudnia 2012 r. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie została spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego. Prokurator Generalny stwierdził, że dla oceny jej spełnienia istotne znaczenia ma stadium postępowania karnego, w którym pytanie prawne zostało sformułowane. W niniejszej sprawie pytanie zostało zadane w postępowaniu ponownym po uchyleniu przez sąd odwoławczy – na skutek zażalenia – postanowienia sądu pytającego o zarządzeniu wobec skazanego wykonania warunkowo zawieszony kary jednego roku pozbawienia wolności. Prokurator Generalny wskazał, że zgodnie z art. 442 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.), ponowne rozpoznanie sprawy następuje jedynie w granicach przekazania, a sąd rozpoznający sprawę związany jest zapatrywaniami prawnymi i wskazaniem co do dalszego postępowania przedstawionymi przez sąd odwoławczy.

Prokurator Generalny podkreślił, że sąd pytający w uzasadnieniu postanowienia sądu odwoławczego otrzymał dokładne wskazówki, jakie dowody oraz w jakim trybie należy przeprowadzić. Sąd pytający jest tymi wskazówkami związany. Zdaniem Prokuratora Generalnego, sąd pytający ponownie rozpoznając sprawę nie może jej badać od początku na zasadach ogólnych. Wykonanie „wytocznych” sądu odwoławczego jest obowiązkiem sądu pierwszej instancji, od którego sąd ten nie może się w żaden sposób uchylić. W ocenie Prokuratora Generalnego, skierowanie przez sąd pytania prawnego do Trybunału można by uznać za próbę obejścia dyrektywy zawartej w art. 442 § 3 k.p.k.

W związku z powyższym Prokurator Generalny uznał, że otrzymanie odpowiedzi na pytanie prawne nie jest sądowi pytającemu potrzebne do rozstrzygnięcia sprawy. A zatem nie zachodzi prawnie doniosła relacja między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy zawisłej przed sądem pytającym, co – zdaniem Prokuratora Generalnego – przesądza o niedopuszczalności pytania prawnego.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia.

Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie zarzucił, że art. 75 § 1a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 2 w związku z art. 42 ust. 3 i art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2, art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 i w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżony art. 75 § 1a k.k. stanowi: „Sąd zarządza wykonanie kary jeżeli skazany za przestępstwo popełnione z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej wobec osoby najbliższej lub innej osoby małoletniej zamieszkujących wspólnie ze sprawcą w okresie próby rażąco narusza porządek prawny, ponownie używając przemocy lub groźby bezprawnej wobec osoby najbliższej lub innej osoby małoletniej zamieszkujących wspólnie ze sprawcą”.

2. Dopuszczalność pytania prawnego.

Art. 193 Konstytucji przewiduje, że „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub

ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Unormowanie to zostało powtórzone w art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalone jest, że powołane przepisy formułują trzy przesłanki, które łącznie warunkują dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego. Są to przesłanki: a) podmiotowa – pytanie prawne może przedstawić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ wymiaru sprawiedliwości; b) przedmiotowa – przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; c) funkcjonalna – wystąpienie z pytaniem jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym (zob. postanowienie TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 17/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 30, cz. II, pkt 3.1 uzasadnienia oraz powołane tam orzecznictwo).

Najpełniej specyfikę pytania prawnego oddaje przesłanka funkcjonalna. Wymóg istnienia zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem determinuje charakter pytania prawnego jako środka tzw. konkretnej kontroli konstytucyjności. Z uwagi na konieczność spełnienia przesłanki funkcjonalnej przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis (norma prawna), który zostanie zastosowany przy orzekaniu w sprawie, w której przedstawione zostało pytanie prawne (zob. postanowienie TK z 7 grudnia 2012 r., sygn. P 43/10, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 139, cz. II, pkt 1 uzasadnienia oraz powołane tam orzecznictwo). Art. 193 Konstytucji wyklucza możliwość inicjowania przez organy sądowe abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności lub przedstawiania pytań prawnych w istocie zmierzających do uzyskania wykładni zakwestionowanego przepisu.

3. Umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Pytanie prawne zostało zadane przez Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie w toku postępowania o zarządzenie wykonania kary pozbawienia wolności (sygn. akt XIV Ko 1939/12/S) orzeczonej prawomocnym wyrokiem tego sądu z 28 kwietnia 2011 r. (sygn. akt XIV K 400/11/S), której wykonanie zostało zawieszona na 3-letni okres próby. Przedstawiając pytanie prawne Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie stwierdził, że spełnione zostały przesłanki zarządzenia wykonania orzeczonej wobec skazanego kary na podstawie art. 75 § 1a k.k. Zarazem sąd uznał, że przepis ten budzi wątpliwości prawnokonstytucyjne.

Po przedstawieniu Trybunałowi pytania prawnego uprawomocnił się wyrok Sądu Rejonowego dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie, Wydziału XIV Karnego, z 28 lutego 2012 r. (sygn. akt XIV K 1121/11/S), w którym wobec skazanego orzeczono karę pozbawienia wolności za przestępstwa z art. 190 § 1 k.k. i art. 178a § 1 k.k. Następnie Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie – nie czekając na rozpatrzenie pytania prawnego, które skierował do Trybunału Konstytucyjnego – prawomocnym postanowieniem z 20 marca 2013 r. (sygn. akt XIV Ko 780/13/S) zarządził wykonanie wobec skazanego kary orzeczonej wyrokiem z 28 kwietnia 2011 r. Postanowienie o zarządzeniu wykonania kary zostało wydane na podstawie art. 75 § 1 k.k., a nie na podstawie zaskarżonego art. 75 § 1a k.k.

W uzasadnieniu postanowienia z 20 marca 2013 r. sąd wskazał, że wyrokiem z 28 lutego 2012 r. orzeczono wobec skazanego karę pozbawienia wolności, bez warunkowego zawieszenia jej wykonania, za czyn, którego skazany dopuścił się 25 sierpnia 2011 r., a zatem w okresie próby wyznaczonym prawomocnym wyrokiem z 28 kwietnia 2011 r. Popelnione przez skazanego przestępstwo z art. 190 § 1 k.k. było podobnym przestępstwem umyślnym do przestępstwa, za które wobec skazanego orzeczono karę pozbawienia wolności wyrokiem z 28 kwietnia 2011 r. W związku z uprawomocnieniem się wyroku z 28 lutego 2012 r. Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie uznał, że zobligowany jest zarządzić wykonanie kary orzeczonej wobec skazanego wyrokiem z 28 kwietnia 2011 r. nie na podstawie zaskarżonego art. 75 § 1a k.k., ale na podstawie art. 75 § 1 k.k. Ten ostatni przepis stanowi: „Sąd zarządza wykonanie kary, jeżeli skazany w okresie próby popełnił podobne przestępstwo umyślne, za które orzeczono prawomocnie karę pozbawienia wolności”.

Podsumowując, Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie zarządził już prawomocnym orzeczeniem wykonanie kary pozbawienia wolności wymierzonej skazanemu wyrokiem z 28 kwietnia 2011 r., co było przedmiotem postępowania, na tle którego przedstawione zostało pytanie prawne. Tym samym od orzeczenia Trybunału w sprawie zgodności z Konstytucją art. 75 § 1a k.k. nie zależy rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą przedstawione zostało pytanie prawne. W konsekwencji pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, a postępowanie konstytucyjne podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

118

POSTANOWIENIE
z dnia 29 października 2013 r.
Sygn. akt P 48/12

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodniczący
Stanisław Biernat
Marek Kotlinowski
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 października 2013 r., połączonych pytań prawnych Sądu Rejonowego Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu:

czy art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707) jest zgodny z:

„1) art. 173 i art. 10 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 178 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji w takim zakresie, w jakim regulacja ta narusza regulacje zawarte w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.), dotyczące sposobu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich w sposób niezależny od arbitralnych i oderwanych od aktualnej sytuacji gospodarczej Państwa decyzji politycznych oraz zmienia dotychczasowe zasady wynagradzania sędziów, naruszając zasadę trójpodziału władzy (art. 173 Konstytucji) i gwarancje niezawisłości sędziów wyrażające się m.in. w obowiązku Państwa zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków (art. 178 ust. 2 Konstytucji), a nadto powoduje nierówne traktowanie sędziów w porównaniu z innymi osobami zatrudnionymi w sferze budżetowej, skutkując ich dyskryminacją w życiu gospodarczym (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej),

2) art. 2 Konstytucji w związku z art. 178 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w takim zakresie, w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych i zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa oraz nie działania prawa wstecz,

3) art. 2 Konstytucji w związku z art. 219 ust. 1 i 2, art. 173 Konstytucji przez to, że nie zostały spełnione merytoryczne przesłanki do uchwalenia zaskarżonego przepisu, jak również dokonano wyboru nieprawidłowej formy aktu prawnego uznając, że ustawa z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707) stanowi materię niepodlegającą wymogom szczególnym, jako ustawa związana z budżetem państwa i jako taka może naruszać odrębność władzy sądowniczej,

4) art. 2 Konstytucji w związku z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 7 Konstytucji z powodu nie ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis* oraz procedowania ustawy z naruszeniem trybu ustawodawczego,

5) art. 10 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji ponieważ nie zwrócono się o zaopiniowanie skarżonego przepisu do Krajowej Rady Sądownictwa,

6) art. 10 ust. 2 i art. 183 ust. 2 Konstytucji ponieważ nie zwrócono się o zaopiniowanie skarżonego przepisu do Sądu Najwyższego,

7) art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji ponieważ przedmiotowa ustawa nie została przedstawiona Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmowi,

8) art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji poprzez uchwalenie skarżonej ustawy w trybie pilnym bez nadania statusu pilności ustawie oraz bez merytorycznych podstaw ku temu aby taki tryb stosować do przepisów o charakterze ustrojowym, jakimi są przepisy o wynagrodzeniach sędziów”,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169,

poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie ze względu na zbędność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Rejonowy Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu Wydział V Pracy (dalej: sąd) postanowieniami: z 5 listopada 2012 r., sygn. akt V P 1148/12, z 15 listopada 2012 r., sygn. akt VP 1644/12 oraz z 16 listopada 2012 r., sygn. akt V P 1659/12, wydanymi przez różne składy orzekające lecz o jednym brzmieniu (zarówno w zakresie *petitum*, jak i uzasadnienia), wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi, w których podaje w wątpliwość co do zgodności z Konstytucją art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707; dalej: ustawa o budżecie), w brzmieniu wskazanym w *petitum* postanowienia Trybunału.

Wątpliwości sądu co do konstytucyjności wyżej wskazanych przepisów pojawiły się w toku rozpoznawania spraw z powództw wytoczonych przez sędziów przeciwko sądom, w których sprawowali swoje urzędy, o zapłatę wyrównania wynagrodzeń za poszczególne miesiące 2012 r. – do miesiąca wniesienia powództwa.

W uzasadnieniu pozwów (jak wynika z uzasadnień wszystkich pytań prawnych) podniesiono, że art. 22 ustawy o budżecie – w zakresie, w jakim prowadzi do ustalenia wynagrodzenia sędziego z pominięciem art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: u.s.p.) – jest niezgodny z Konstytucją i nie może stanowić podstawy do ustalania wynagrodzeń powodów w 2012 r.

Pytające składy orzekające zarzucają regulacji przewidzianej w art. 22 ustawy o budżecie, że pozostaje w kolizji z normami konstytucyjnymi i zasadami wskazanymi w uzasadnieniu pytań prawnych, m.in. zasadą trójpodziału władz i niezależności sądownictwa od innych segmentów władzy państwowej, zasadą ochrony praw nabytych oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasadą równości i sprawiedliwości społecznej.

Trybunał zwraca uwagę, że również argumentacja w odniesieniu do poszczególnych zarzutów sformułowanych wobec kwestionowanego przepisu, wskazanych w *petitum* każdego z pytań prawnych tego sądu, jest taka sama.

W ocenie sądu, zasady kształtowania wynagrodzeń sędziów, przewidziane w obowiązujących regulacjach u.s.p. (art. 91 § 1c) oraz ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm.; dalej: ustawa o SN – art. 42 § 1 i 2), miały uniezależnić wysokość wynagrodzenia sędziów od nieprzewidzianych zmian koniunktury gospodarczej oraz od arbitralności pozostałych – istniejących w ramach trójpodziału władz – segmentów władzy, przez związanie wysokości wynagrodzeń sędziowskich z obiektywnym miernikiem ekonomicznym, jakim jest „przeciętne wynagrodzenie”, zamiast ustalonej wcześniej przez władzę ustawodawczą i wykonawczą „kwoty bazowej”, przez co zrealizowała się w wymiarze płacowym zasada odrębności władzy sądowniczej.

Ponieważ dotychczasowy system kształtowania wynagrodzeń sędziowskich przewidywał możliwość wstrzymania wzrostu tych wynagrodzeń w przypadku zmniejszenia przeciętnego wynagrodzenia w kraju, stosownie do treści obwieszczenia Prezesa GUS (art. 91 § 1d u.s.p. i art. 42 § 3 ustawy o SN), sąd dostrzegł w tej ewentualności urzeczywistnienie zasady, iż sędziowie – jako grupa społeczna, która ma możliwość korzystania ze wzrostu gospodarczego w wypadku, gdy pozostałym grupom społecznym wynagrodzenia rosną – ponoszą zarazem skutki finansowe ewentualnych kryzysów gospodarczych. Partycypują zatem, adekwatnie do innych grup zawodowych w tzw. sferze budżetowej, zarówno w sukcesach, jak i problemach gospodarczych kraju. Mechanizm kształtowania wynagrodzeń sędziów uwzględniał zatem – ich zdaniem – w dostatecznym stopniu wahania koniunktury gospodarczej.

Sąd, uznając kwestionowaną regulację za kolidującą z zasadą trójpodziału władz i godzącą w prawo sędziów do zapewnienia wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków, stwierdził nadto, że regulacja ta dyskryminuje sędziów względem innych grup społecznych, co wskazuje na jej sprzeczność z konstytucyjną zasadą równego traktowania przez władze publiczne i zakazem dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji). Skoro bowiem przeciętne wynagrodzenie, od którego do tej pory zależała wysokość wynagrodzeń sędziów, wzrosło, a ustawa budżetowa na rok 2012 (Dz. U. z 2012 r. poz. 273) przewidywała możliwość podwyższenia wynagrodzeń w jednostkach państwowej sfery budżetowej (np. w art. 13 ust. 2 i 3 oraz art. 42 ust. 1, dotyczących wynagrodzeń nauczycieli oraz funkcjonariuszy Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej,

Biura Ochrony Rządu i Służby Więziennej), to argumentacja zawarta w uzasadnieniu zaskarżonej ustawy, iż zamrożenie wynagrodzeń sędziów ma zapewnić równowagę budżetową, budzi istotne wątpliwości.

W pytaniach prawnych stwierdzono m.in., że „[p]rzyjęty w 2009 roku mechanizm waloryzacji, zapewniający stabilizację uposażenia sędziowskiego w każdym roku w odniesieniu do przeciętnego poziomu wynagrodzeń, stanowi (...) prawo nabyte sędziów. Do chwili uchwalenia ustawy o budżecie sędzia nie miał podstaw do układania swoich spraw przy uwzględnieniu innego poziomu uposażenia niż wynikającego z mechanizmu wprowadzonego treścią art. 91 u.s.p.” (uzasadnienie pytań prawnych: o sygn. V P 1148/12 – s. 13, V P 1644/12 i V P 1659/12 – s. 11).

Kwestionowany przepis, naruszając konstytucyjne zasady: ochrony praw nabytych i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę niedziałania prawa wstecz, a z uwagi na to, że nie ustanowiono, przez wprowadzającą ten przepis ustawę, odpowiedniej *vacatio legis*, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, nie tylko w powiązaniu z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji, ale także w związku z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, ze zm.) oraz z art. 7 Konstytucji.

W ocenie sądu, zaskarżony art. 22 ustawy o budżecie – pozostając w kolizji z konstytucyjną zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, z której wynika szereg zasad szczegółowych, jak np. zasada niedziałania prawa wstecz czy obowiązek wprowadzania zmian do systemu prawnego z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis* – jest niezgodny z Konstytucją także dlatego, że naruszył zasadę ochrony praw nabytych, zakazującej arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom występującym w obrocie prawnym. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym wielokrotnie podkreślano, że z tej ogólnej zasady ochrony praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych, wynika także ochrona maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw, a więc sytuacji prawnych, w których zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia danego prawa podmiotowego określone przez prawo. Stwierdzono również, że już 22 grudnia 2011 r., a więc w dniu uchwalenia kwestionowanego przepisu, ekspektatywa prawa do wynagrodzenia sędziów w podwyższonej wysokości była maksymalnie ukształtowana, zostały bowiem spełnione wszystkie przesłanki do nabycia tegoż prawa od 1 stycznia 2012 r., „w którym to dniu już nie można byłoby mówić o ekspektatywie, a o prawie nabytym”.

Pytające składy orzekające podnoszą, iż „Do listopada 2011 roku nie było przy tym nawet przyjętego przez Radę Ministrów i opublikowanego projektu ustawy o budżecie, zaś sam projekt budżetu został wniesiony do Sejmu już po projekcie ustawy o budżecie. Oczekiwaniem usprawiedliwionym i racjonalnym jest zatem oczekiwanie uzyskania waloryzacji uposażenia od stycznia 2012 r. na zasadach obowiązujących do dnia 31 grudnia 2011 r. Powodowie zostali bowiem zaskoczeni zmianą zasad ustalania wynagrodzenia w przeddzień Nowego Roku. Przyjęte przez ustawodawcę *vacatio legis* spornej ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. wynosiło zatem teoretycznie 48 godzin, a z uwagi na prawdopodobną niedostępność publikatora w sprzedaży zapewne jeszcze mniej” (uzasadnienie pytań prawnych o sygn.: V P 1148/12 – s. 13, V P 1644/12 – s. 11, V P 1659/12 – s. 11-12).

Sąd stwierdził także, że przy wnoszeniu do Sejmu projektu ustawy, zawierającej kwestionowany przepis, nie dopełniono ustawowych obowiązków związanych z procedowaniem takiego projektu, zwłaszcza dlatego, iż ustawa o budżecie została uchwalona – na co wskazuje jej tytuł – „w celu wykonania budżetu” na rok 2012, podczas gdy w dacie uchwalenia tej ustawy ustawa budżetowa na rok 2012 – w rozumieniu art. 219 ust. 1 Konstytucji i art. 109 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.) – nie istniała w polskim porządku prawnym, albowiem została uchwalona dopiero w dniu 2 marca 2012 r. Doszło tym samym do naruszenia trybu ustawodawczego, przez co zaskarżona regulacja pozostaje w kolizji ze standardami konstytucyjnymi wyrażonymi w art. 219 ust. 1 i 2 i art. 173 ustawy zasadniczej, a także uchybia zasadzie sprawiedliwości społecznej, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Zdaniem sądu, przy uchwalaniu ustawy o budżecie przed uchwaleniem budżetu nie można było zastosować mechanizmów ochronnych finansów publicznych, wynikających z zakazu nadmiernego zadłużenia państwa, przewidzianego w art. 216 Konstytucji.

Jak stwierdzono w uzasadnieniach pytań prawnych, „Koincydencja zdarzeń związanych z uchwalaniem ustawy budżetowej i «ustawy o budżecie» wykazuje, iż nie były one procedowane ani równolegle, ani też po sobie w prawidłowej kolejności. Otóż ustawa budżetowa na rok 2012 została wniesiona do Sejmu w dniu 7 grudnia 2011 r. po uprzednim jej przyjęciu przez Radę Ministrów w dniu 6 grudnia 2011 r. Tymczasem projekt «ustawy o budżecie» został wniesiony do Sejmu w dniu 24 listopada 201[1] r., a zatem nawet przed przyjęciem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej w wersji wniesionej do Sejmu. Tym samym w oparciu o «ustawę o budżecie» niedopuszczalnym jest powoływanie się na ochronę «deficytu Państwa» poprzez «zamrożenie» wynagrodzeń sędziów z uwagi na «dług publiczny» w oparciu o przepisy ustawy budżetowej z dnia

2 marca 2012 r.” (uzasadnienie pytań prawnych o sygn. akt: V P 1148/12 – s. 11-12, V P 1644/12 – s. 9-10, V P 1659/12 – s. 10).

W pytaniach prawnych podniesiono nadto, że „Przepisy Konstytucji wyraźnie określają zakres i sposób procedowania ustawy budżetowej, nie pozostawiając żadnych wątpliwości ani co do inicjatora tychże, ani też przedmiotu czy też sposobu procedowania. Jedynymi ustawami właściwymi dla określenia budżetu państwa są: ustawa budżetowa (art. 219 ust. 1 Konstytucji), bądź w szczególnych wypadkach ustawa o prowizorium budżetowym (art. 219 ust. 2 Konstytucji). Tylko tym ustawom z mocy ustawy zasadniczej przysługuje «szczegółowość» ich charakteru. Oczywistym jest przy tym, iż ingerencja władzy wykonawczej w sferę władzy sądowniczej przy uchwalaniu budżetu państwa winna być dokonywana przy wykładni brzmienia art. 173 Konstytucji” (uzasadnienie pytań prawnych o sygn. akt: V P 1148/12 – s. 11, V P 1644/12 i V P 1659/12 – s. 9).

2. Prokurator Generalny w piśmie z 25 stycznia 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 22 ustawy o budżecie jest zgodny z art. 186 ust. 1 Konstytucji, nie jest zaś niezgodny z art. 10 ust. 1 i 2, art. 110 ust. 3, art. 112, art. 123 ust. 1 i 2, art. 173, art. 183 ust. 2 oraz art. 187 ust. 4 Konstytucji, zaś w pozostałym zakresie o umorzenie postępowania ze względu na zbędność orzekania.

Prokurator Generalny szczegółowo przedstawił stan faktyczny i prawny w zawisłych przed Trybunałem pytaniach prawnych. Zwrócił uwagę, że po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2012 r. o sygn. K 1/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134) możliwe jest dokonanie przez pytające sądy wykładni prokonstytucyjnej. Zbieżność przedmiotu rozpatrywanej sprawy z materia, co do której Trybunał Konstytucyjny szczegółowo się wypowiedział, wskazuje na zbędność orzekania i konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). W analizowanej sprawie, kontroli został poddany przepis oceniony już przez Trybunał Konstytucyjny, a istota unormowania zakwestionowanego w obu sprawach jest taka sama i jedynie wzorce konstytucyjne są obecnie wskazane w nieco szerszym zakresie. Dlatego też każdy z pytających sądów może rozstrzygać bez uzyskania konstytucyjnej oceny regulacji będącej przedmiotem wątpliwości (s. 26-27 stanowiska).

Na marginesie poglądu co do zasadności umorzenia postępowania Prokurator Generalny wyraził stanowisko, że art. 22 ustawy o budżecie jest zgodny z art. 186 ust. 1 Konstytucji. Zwrócił uwagę, że w kontekście ustaleń Trybunału Konstytucyjnego dokonanych w wyroku o sygn. K 1/12, wyjaśnione zostały wątpliwości co do konstytucyjności zamrożenia wynagrodzeń sędziowskich oraz że KRS zaopiniowała co do *meritum* rozwiązanie przyjęte w projekcie ustawy o budżecie wniesionym do Sejmu, chociaż ostatecznie zostało ono wyrażone w nieco innej formie (s. 35-42 stanowiska).

Ponadto Prokurator Generalny wyraził stanowisko, że pozostałe wskazane w pytaniach prawnych wzorce kontroli konstytucyjności są nieadekwatne. Stwierdził, że wzorce kontroli zawarte w art. 10 i art. 173 Konstytucji mają charakter ustrojowy i statuują zasadę podziału władz oraz odrębność i niezależność sądów i trybunałów od innych władz. Powołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator uznał, że art. 22 ustawy o budżecie nie jest z nimi niezgodny, ponieważ brakuje tu związku treściowego. Wyraził również opinię o nieadekwatności wskazanych przez pytające sądy wzorców kontroli – norm konstytucyjnych o charakterze kompetencyjnym – regulujących zasady funkcjonowania Sejmu, czyli art. 110 ust. 3 i art. 112 oraz art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zamieszczenie epizodycznych przepisów obejmujących ustalanie wynagrodzeń sędziowskich w ustawie o budżecie i uchwalenie tej ustawy w trybie przewidzianym dla ustaw zwykłych nie pozostaje, jego zdaniem, w kolizji z normami konstytucyjnymi. Analiza procesu legislacyjnego wskazuje – w jego opinii – że nie zaistniały nieprawidłowości, które nosiłyby znamiona uchybień pozwalających na stwierdzenie niezgodności trybu uchwalania ustawy o budżecie z art. 112 Konstytucji. Kwestia współdziałania innych wewnętrznych struktur sejmowych w pracach nad projektem, gdy nie ulega wątpliwości właściwość Komisji Finansów Publicznych Sejmu, była natomiast autonomiczną decyzją tej Komisji.

Prokurator Generalny stwierdził, że tryb pilny, o którym mowa w art. 123 Konstytucji, jest dopuszczalny w kilku sytuacjach i oznacza rozpatrzenie ustawy w szczególnym postępowaniu i terminach. To Rada Ministrów decyduje o „pilności” projektu, a jej stanowisko jest wiążące dla parlamentu i Prezydenta. Podkreślił jednak, że samo szybkie procedowanie projektu ustawy o budżecie nie daje podstaw do zakwestionowania tego stanu faktycznego jako konstytucyjnie określonego trybu pilnego.

Prokurator Generalny uznał, że art. 183 ust. 2 Konstytucji zawiera normę kompetencyjną, zatem jest nieadekwatny jako wzorzec badania konstytucyjności zaskarżonego przepisu ustawy o budżecie. Przypomniał, że w pracach nad nim brał udział i zajmował stanowisko Pierwszy Prezes SN, który krytycznie odniósł się do proponowanych rozwiązań. Nadmieniał, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zaniechanie

zebrania opinii będącej realizacją kompetencji wynikającej z ustawy zwykłej (jak w wypadku SN) nie ma takiego ciężaru, jak zaniechanie uzyskania opinii mającej swe źródło w postanowieniach Konstytucji.

Prokurator Generalny za nieadekwatny wzorzec kontroli uznał również art. 187 ust. 4 Konstytucji, będący konstytucyjną delegacją do ustawowego określenia ustroju, zakresu działania, trybu pracy oraz sposobu wyboru członków KRS, co nie ma – jego zdaniem – związku z oceną kwestionowanego przepisu ustawy o budżecie.

3. Marszałek Sejmu w pisemnym stanowisku z 25 marca 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 22 ustawy o budżecie jest zgodny z art. 186 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 110 ust. 3, art. 112, art. 123 ust. 1 i 2, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność oraz zbędność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu uznał, że rozstrzygające znaczenie co do zgodności kwestionowanego przepisu z art. 186 ust. 1 Konstytucji ma fakt, że został on poddany ocenie Krajowej Rady Sądownictwa na etapie przygotowania projektu (opinia KRS z 16 listopada 2011 r.), a później nie był zmieniany. Spełniony zatem został wymóg ustanowiony w wyroku TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98 (OTK ZU nr 4/1998, poz. 52), zgodnie z którym istotą kompetencji opiniodawczych KRS jest „uprawnienie do sformułowania stanowiska wobec projektowanych rozwiązań ustawodawczych i do przekazania go Sejmowi, tak aby nadając ustawie ostateczną treść miał on świadomość, jakie są poglądy i propozycje organu konstytucyjnie powołanego do czuwania nad ochroną niezawisłości sędziów i niezależności sądów”. Swoje stanowisko Marszałek uzupełnił poglądem, że „obowiązek zasięgnięcia opinii KRS przez Sejm nie występuje w sytuacji, gdy KRS wyraziła już opinię w sprawie projektu na etapie jego przygotowania, a jednocześnie treść opiniowanych regulacji nie uległa zmianie. *In concreto* oznacza to, że w toku rozpatrywania przez Sejm projektu ustawy o budżecie nie wystąpiła sytuacja, która aktualizowałaby obowiązek zasięgnięcia opinii KRS”.

Marszałek zwrócił uwagę, że analiza zarzutu naruszenia art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji wskazuje na jego nieadekwatność. Zaznaczył, że w świetle wskazanego w stanowisku orzecznictwa TK, ocena konstytucyjności procedowania nad ustawą dopuszczalna jest jedynie w wypadku naruszenia tych przepisów regulaminowych, które znajdują zakorzenienie na poziomie Konstytucji. Niezależnie od tego stwierdził, że w trakcie prac nad ustawą o budżecie nie doszło do wystąpienia uchybień proceduralnych w stopniu, który uniemożliwiłby posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów, jak i całości ustawy. Nie zgodził się również z zarzutem obejścia art. 123 Konstytucji przez nazbyt szybkie – w ocenie pytającego sądu – prace nad projektem ustawy o budżecie. Zwrócił uwagę, że istotą trybu pilnego jest obligatoryjne skrócenie niektórych etapów postępowania ustawodawczego w związku z nadaniem przez Radę Ministrów klauzuli pilności. Jest to zatem wymuszenie przez rząd szybszego procedowania projektu ustawy (uchwalonej ustawy) w toku postępowania legislacyjnego. Tryb pilny nie odnosi się natomiast do zagadnienia faktycznej szybkości postępowania w jego poszczególnych etapach, o ile mieszczą się one w ramach terminów wyznaczonych przez ustrojodawcę.

W zakresie pozostałych wzorców kontroli Marszałek Sejmu stwierdził, że brak jest związku pomiędzy sformułowanym zarzutem a art. 187 ust. 4 Konstytucji (regulującym ustrój KRS). Należy zatem uznać, że art. 22 ustawy o budżecie nie jest niezgodny z art. 187 ust. 4 Konstytucji. Również naruszone – zdaniem sądu – uprawnienia opiniodawcze SN nie znajdują zakotwiczenia w Konstytucji, a więc art. 183 ust. 2 Konstytucji nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli w niniejszej sprawie. Uzupełniająco Marszałek dodał, że SN aktywnie uczestniczył w pracach nad projektem ustawy, także w trakcie jego rozpatrywania przez Komisję Finansów Publicznych Sejmu.

Uzasadniając wniosek o umorzenie postępowania co do pozostałych zarzutów Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że kontrola zgodności art. 22 ustawy o budżecie z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1, art. 88 ust. 1 i 2, art. 178 ust. 2 oraz art. 219 ust. 1 i 2 Konstytucji stanowiła już przedmiot rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12. W związku z tym postępowanie w powyższym zakresie powinno podlegać umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na zbędność wydania wyroku.

Z kolei przywołane przez sąd w charakterze związkowych wzorców kontroli: art. 7 (pkt 4 *petitum* pytań prawnych), art. 10 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2 (pkt 1 *petitum*), art. 64 ust. 3 (pkt 2 *petitum*) oraz art. 173 Konstytucji (pkt 1 i 3 *petitum*) nie stanowiły podstawy rozstrzygnięcia w powołanym wyroku TK. Mają one jednak charakter akcesoryjny w stosunku do zarzutów, które stanowiły już przedmiot rozstrzygnięcia w powołanym wyroku. Marszałek przyjął, że zarzut naruszenia art. 10 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 173 Konstytucji (pkt 1 *petitum*) stanowi – w ocenie sądu – konsekwencję naruszenia art. 178 ust. 2 Konstytucji. Powiązanie treściowe tych wzorców obrazuje zresztą ich związkowe ujęcie w *petitum* pytań prawnych. Poprzez niedochowanie zasad kształtowania

wynagrodzeń sędziowskich określonych w art. 178 ust. 2 Konstytucji ustawodawca dopuścił się zarazem, w ocenie sądu, ingerencji w zasadę podziału władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji), zasadę odrębności organów władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji), jak również doprowadził do dyskryminacji sędziów w życiu gospodarczym „w porównaniu z innymi osobami zatrudnionymi w sferze budżetowej” (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji). W wyroku o sygn. K 1/12 Trybunał orzekł, że art. 22 ustawy o budżecie jest zgodny z art. 2 i art. 178 ust. 2 Konstytucji, stwierdzając tym samym, iż wprowadzone na podstawie kwestionowanego przepisu zamrożenie wynagrodzeń sędziowskich nie narusza konstytucyjnych zasad kształtowania tych wynagrodzeń. Ze względu na zbieżność treściową zachodzącą pomiędzy powołanym przez pytający sąd zarzutem naruszenia art. 178 ust. 2 Konstytucji a zarzutami odniesionymi do ujętych związkowo art. 10 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 173 Konstytucji, rozstrzygnięcie Trybunału stwierdzające zgodność art. 22 ustawy o budżecie z art. 178 ust. 2 Konstytucji przekłada się bezpośrednio na ocenę zgodności tego przepisu z art. 10 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 173 Konstytucji. Zarzuty w tym względzie należy zatem uznać za rozpoznane *in merito* przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 1/12 także w sytuacji, gdy wzorce te nie stanowiły bezpośrednio podstawy rozstrzygnięcia w tym orzeczeniu. Z tego względu Marszałek Sejmu wniósł o uznanie zbędności przeprowadzenia postępowania w tym zakresie – w myśl zasady *ne bis in idem*.

Marszałek uznał, że analogiczna sytuacja zachodzi w zakresie wzorców wymienionych w pkt 2, 3 i 4 *petitum* pytań prawnych (art. 7, art. 64 ust. 3 i art. 173 Konstytucji), które formalnie nie stanowiły podstawy kontroli w powyższym wyroku, lecz zostały powołane jako wzorce związkowe. Zbieżność zarzutów, w kontekście których sąd powołał wskazane wzorce, nakazuje przyjąć, że w istocie Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył już *in merito* podniesione wątpliwości, co również powoduje zbędność przeprowadzenia oceny konstytucyjności w powyższym zakresie.

W zakresie kontroli konstytucyjności w oparciu o art. 2 (pkt 3 i 4 *petitum*), art. 10 ust. 2 (pkt 5 i 6 *petitum*) oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji (pkt 2 *petitum*) Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W uzasadnieniu pytań prawnych brak jest bowiem jakiegokolwiek odniesienia merytorycznego do tych wzorców, poza zacytowaniem ich brzmienia, w szczególności powiązania ich ze sformułowanymi zarzutami. Stąd też Marszałek Sejmu uznał, że w powyższym zakresie pytania prawne nie spełniają warunku dopuszczalności rozstrzygnięcia sprawy określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Cechą istotną pytania prawnego jest jego ścisły związek z toczącym się postępowaniem w indywidualnej sprawie; wątpliwość, o której wyjaśnienie chodzi, musi wystąpić w toku konkretnego postępowania. Jej istnienie jest przesłanką konieczną wszczęcia i prowadzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego. Skorzystanie z instytucji pytania prawnego jest możliwe od momentu wszczęcia postępowania sądowego aż do jego prawomocnego zakończenia. Pytanie musi spełniać przesłanki: 1) podmiotową, 2) przedmiotową oraz 3) funkcjonalną.

Wątpliwości w niniejszej sprawie wywoływać może spełnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Jest ona spełniona wówczas, gdy istnieje zależność między odpowiedzią na pytanie o konstytucyjność przepisu, który ma być przez sąd zastosowany w toczącej się przed nim sprawie a rozstrzygnięciem, jakie ma w niej zapaść. Sąd, kierując pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, musi wykazać tę zależność. Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, powinien zbadać, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

Dla oceny spełnienia przesłanki funkcjonalnej w niniejszej sprawie zasadnicze znaczenie mają wcześniejsze orzeczenia Trybunału dotyczące konstytucyjności art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707; dalej: ustawa o budżecie) – z 12 grudnia 2012 r., o sygn. K 1/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134) oraz z 13 czerwca 2013 r., o sygn. P 35/12 (OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 59).

W wydanym w pełnym składzie wyroku o sygn. K 1/12 Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął, że art. 22 i art. 23 ustawy o budżecie są zgodne z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 88 ust. 1 oraz art. 178 ust. 2 Konstytucji, a także nie są niezgodne z art. 88 ust. 2, art. 216 ust. 5, art. 219 ust. 1 i 2, art. 220 ust. 1 oraz art. 221 Konstytucji.

Z kolei w wyroku o sygn. P 35/12 Trybunał orzekł, że „Art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707) jest zgodny z art. 7, art. 32 ust. 1 i 2 i art. 186 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3, art. 110 ust. 3, art. 112, art. 123 ust. 1 i 2, art. 173, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji”.

2. Powyższe wyroki, oceniające konstytucyjność art. 22 ustawy o budżecie, mają zasadnicze znaczenie dla rozpatrzenia zadanych pytań prawnych. Nie ulega wątpliwości, że w analizowanej sprawie nie ziszcila się przesłanka *rei iudicatae*, ponieważ nie zachodzi tożsamość podmiotów (składów orzekających) inicjujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Niemniej jednak, zgodnie z wcześniejszym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego brak stanu „powagi rzeczy osądzonej” nie oznacza, że uprzednie rozstrzygnięcie kwestii konstytucyjności określonego przepisu prawnego z punktu widzenia tych samych zarzutów jest irrelevantne. Stabilizację sytuacji powstałych w wyniku ostatecznego orzeczenia zapewnia zasada *ne bis in idem*, rozumiana w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z uwzględnieniem jego specyfiki (tak np. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z: 21 grudnia 1999 r., sygn. K 29/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 172; 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 218; 28 lipca 2003 r., sygn. P 26/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 73; 25 lutego 2004 r., sygn. K 35/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 15; 9 marca 2004 r., sygn. SK 34/02, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 25; 22 marca 2005 r., sygn. U 4/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 33; 20 czerwca 2005 r., sygn. SK 47/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 73). Uznanie, że ziszcila się przesłanka powagi rzeczy osądzonej, obligowałoby Trybunał Konstytucyjny do umorzenia postępowania jako niedopuszczalnego – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK). Natomiast w wypadku przesłanki *ne bis in idem* Trybunał Konstytucyjny ocenia sytuację w kategoriach pragmatycznych, badając celowość prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta przez ten organ, a podstawą umorzenia postępowania jest zbędność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że wątpliwości konstytucyjne, z którymi wystąpił sąd w aktualnie rozpatrywanej sprawie, zostały już rozstrzygnięte w wyrokach o sygn. K 1/12 oraz P 35/12. Trybunał stwierdza, że sąd może samodzielnie orzec w zawisłej przed nim sprawie. Wskazane wyroki Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 1/12 oraz P 35/12 – ze względu na moc powszechnie obowiązującą, przyznaną orzeczeniom TK przez art. 190 ust. 1 Konstytucji – umożliwiają rozstrzygnięcie każdej jednostkowej sprawy, w tym także tych, w związku z którymi zostało sformułowane pytanie prawne.

3. Czynnikiem sprzyjającym podjęciu decyzji o umorzeniu postępowania jest fakt, że wszystkie pytania prawne postawione w niniejszej sprawie są niemal jednobrzmiące (zawierają taką samą argumentację) i niemal w całości odzwierciedlają wzór pisma procesowego zamieszczonego w Internecie przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” (<http://www.iustitia.pl/index.php/informacje/553-wzor-pytania-prawnego-do-tk-ws-waloryzacji-wynagrodzen>). Dokument ten został przygotowany jako szablon pisma procesowego powoda – sędziego sądu powszechnego, dochodzącego od macierzystego sądu podwyżki wynagrodzenia – wzywającego sąd rozpatrujący powództwo do wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny rozstrzygając niniejszą sprawę podkreśla, że choć niewątpliwie – na mocy samej Konstytucji – każdy sąd może przedstawić pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, to jednak powinien wnikliwie rozważyć potrzebę takiego działania. Sędziowie, podobnie jak wszyscy obywatele, mają niezaprzeczalne prawo kierowania do sądów pism opartych na wzorach czy szablonach, również z komercyjnych prawniczych baz danych albo z Internetu. Krytycznie należy jednak ocenić działanie sądu, który tego rodzaju szablonowe pismo – po uzupełnieniu opisem postępowania w sprawie oraz uzasadnieniem spełnienia przesłanki funkcjonalnej – mechanicznie kopiuje i kieruje jako pytanie prawne do TK.

Do poddania określonej regulacji jego kontroli wystarczające jest jedno pytanie prawne. Kierowanie wielu jednobrzmiących pytań prawnych, pozostając bez wpływu na merytoryczne rozstrzygnięcie, nie sprzyja szybkości postępowania przed Trybunałem i jest sprzeczne z zasadami ekonomii procesowej.

Ze względu na powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

119

POSTANOWIENIE
z dnia 30 października 2013 r.
Sygn. akt P 30/12

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Piotr Tuleja – sprawozdawca
Andrzej Wróbel,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 października 2013 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Gliwicach:

czy art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. Nr 165, poz. 1171) w zakresie, w jakim nakłada obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego na osobę, wobec której toczy się wszczęte wcześniej postępowanie lustracyjne i nie przewiduje prawa tej osoby do odmowy złożenia takiego oświadczenia, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 6 lipca 2012 r. Sąd Okręgowy w Gliwicach, Wydział IV Karny (dalej: pytający sąd) zwrócił się do Trybunału z pytaniem prawnym w sprawie zgodności z Konstytucją art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. Nr 165, poz. 1171; dalej: ustawa zmieniająca z 7 września 2007 r.) w zakresie, w jakim nakłada obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego na osobę, wobec której toczy się wszczęte wcześniej postępowanie lustracyjne i nie przewiduje prawa tej osoby do odmowy złożenia takiego oświadczenia.

Pytanie prawne zostało zadane w związku z wniesieniem przez prokuratora Instytutu Pamięci Narodowej (dalej: IPN) wniosku o wszczęcie wobec określonej osoby postępowania lustracyjnego na podstawie ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.; dalej: ustawa o ujawnianiu informacji z 2006 r.) i wydanie orzeczenia, że złożyła ona w 2008 r. oświadczenie lustracyjne niezgodne z prawdą. Pytający sąd wskazał, że wcześniej, tj. w listopadzie 2006 r., na podstawie wniosku Rzecznika Interesu Publicznego zostało wszczęte postępowanie lustracyjne wobec tej samej osoby w sprawie złożenia przez nią niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Postępowanie to zakończyło się wydaniem przez Sąd Apelacyjny w październiku 2011 r. orzeczenia na podstawie art. 22 ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428, ze zm.; dalej: ustawa o ujawnieniu pracy lub służby z 1997 r.) stwierdzającego, że poddana lustracji osoba złożyła niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, o którym mowa w art. 6 ust. 1 tej ustawy. Oświadczenie lustracyjne, do którego odnosi się wniosek prokuratora

IPN, wniesiony do pytającego sądu, dotyczy oświadczenia tej samej osoby złożonego przez nią w lutym 2008 r. w wykonaniu obowiązku przewidzianego w zaskarżonym art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej z 7 września 2007 r. Osoba lustrwana została zobowiązana do jego złożenia pod rygorem odpowiedzialności dyscyplinarnej i złożenia jej z urzędu.

Pytający sąd upatruje niezgodność zaskarżonego przepisu z Konstytucją przede wszystkim w naruszeniu prawa do obrony zagwarantowanego w art. 42 ust. 2 Konstytucji. Zwraca przy tym uwagę, że treść tego prawa obejmuje m.in. obowiązek takiego działania organów władzy publicznej, by osoba oskarżona nie była przymuszana do zeznawania przeciwko sobie lub do przyznania się do winy. W systemie prawa karnego realizacji tego obowiązku służą regulacje szczegółowe, których zakres nie ogranicza się wyłącznie do postępowania, w którym określona osoba jest zagrożona odpowiedzialnością karną. Obejmują one np. prawo osoby oskarżonej o współudział w przestępstwie do odmowy zeznań w innej sprawie karnej (art. 182 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) lub prawo odmowy odpowiedzi na pytanie, jeżeli udzielenie odpowiedzi mogłoby narazić świadka na odpowiedzialność karną (art. 183 § 1 k.p.k.). W orzecznictwie Sądu Najwyższego prezentowany jest ponadto pogląd, że w wypadku umyślnego złożenia nieprawdziwych zeznań dotyczących istotnych okoliczności mających znaczenie dla realizacji prawa do obrony dochodzi do wyłączenia odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań (por. uchwały SN z 26 kwietnia 2007 r., sygn. akt I KZP 4/07, OSNKW nr 6/2007, poz. 45 i 20 września 2007 r., sygn. akt I KZP 26/07, OSNKW nr 10/2007, poz. 71).

Norma wyrażona w zaskarżonym art. 4 ust. 5 ustawy zmieniającej z 7 września 2007 r. nakłada na osoby pełniące funkcje publiczne obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego w oznaczonym terminie pod rygorem kary dyscyplinarnej złożenia z urzędu. Konsekwencją złożenia takiego oświadczenia, w wypadku umieszczenia w nim informacji niezgodnych z prawdą (zarówno stwierdzenia nieprawdy, jak i zatajenia prawdy) jest pociągnięcie do odpowiedzialności w postępowaniu lustracyjnym ze skutkami prawnymi o charakterze penalnym, przewidzianymi wobec osób, które złożyły niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne. Przepis ten nie różnicuje sytuacji osób w nim wskazanych ze względu na to, czy dana osoba złożyła wcześniej oświadczenie lustracyjne, którego prawdziwość została zakwestionowana. Nie przewidziano także żadnych przesłanek uchylających odpowiedzialność prawną takich osób za złożenie niezgodnego z prawdą, kolejnego oświadczenia lustracyjnego.

Osoba poddana już wszczętemu wcześniej, na podstawie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby z 1997 r., a niezakończonemu do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z 7 września 2007 r. postępowaniu lustracyjnemu została tym samym – zdaniem pytającego sądu – postawiona przed dylematem wyboru między zachowaniami, z których żadne nie respektowało jej prawa do obrony w tym postępowaniu. Osoba taka nie mogła zataić znanych jej okoliczności dotyczących tajnej współpracy z organami bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 bez narażenia się na odpowiedzialność za „kłamstwo lustracyjne” w kolejnym postępowaniu lustracyjnym. Nie mogła również odmówić złożenia oświadczenia bez narażenia się na sankcję w postaci utraty pełnionej funkcji publicznej. Chcąc uczynić zadość obowiązkowi ustawowemu bez narażenia się na kolejny zarzut kłamstwa lustracyjnego i mając, ze względu na udział w toczącej się już sprawie lustracyjnej, świadomość istnienia dowodów podających w wątpliwość prawdziwość swojego wcześniejszego oświadczenia lustracyjnego, osoba taka była natomiast zmuszona do złożenia oświadczenia lustracyjnego, z którego treści wynikałoby jednoznacznie przyznanie się do wcześniejszego kłamstwa lustracyjnego. Z dużą dozą prawdopodobieństwa osoba taka mogła spodziewać się bowiem, że złożenie oświadczenia takiej samej treści jak uprzednio, skutkować będzie postawieniem jej kolejnego zarzutu kłamstwa lustracyjnego.

Nałożenie na osobę lustrwaną obowiązku wynikającego z kwestionowanego przepisu rzutuje negatywnie – w ocenie pytającego sądu – na sytuację procesową takiej osoby w toczącym się już postępowaniu lustracyjnym. Z uwagi na to, że organ badający prawdziwość kolejnego oświadczenia lustracyjnego (Instytut Pamięci Narodowej) jest tym samym organem, który pełni funkcję oskarżycielską we wszczętej wcześniej sprawie lustracyjnej, treść nowego oświadczenia lustracyjnego musi dotrzeć do jego wiadomości. Przeciwnik procesowy w toczącym się przed sądem postępowaniu lustracyjnym na podstawie zakwestionowanego przepisu nabywa zatem uprawnienie do uzyskania od osoby lustrwanej oświadczenia zawierającego informacje, których w postępowaniu lustracyjnym osoba ta nie ma obowiązku ujawniać. Osoba lustrwana od obowiązku tego uchylić się natomiast nie może bez narażenia się jednocześnie na negatywne konsekwencje o charakterze penalnym. Co istotne, oświadczenie lustracyjne, jakie musi składać osoba lustrwana, nie ogranicza się do potwierdzenia albo zaprzeczenia faktu współpracy. W części „B” oświadczenia lustracyjnego, którego wzór określa ustawa o ujawnianiu informacji z 2006 r. w brzmieniu nadanym jej ustawą zmieniającą z 7 września 2007 r., osoba wypełniająca oświadczenie, oświadczająca, że współpracowała z organami bezpieczeństwa państwa, ma obowiązek wskazania organu bezpieczeństwa państwa, funkcji oraz daty podjęcia i zakończenia

współpracy. Wypełnione w części „B” oświadczenie lustracyjne w tym zakresie zawierać zatem może (i najczęściej zawiera) informacje o dowodach lub o źródłach dowodowych istotnych dla postępowania lustracyjnego. Osoba, wobec której toczy się już postępowanie lustracyjne, zgodnie z zakwestionowanym przez pytającego sąd przepisem, może zatem zostać zobowiązana nie tylko do przyznania się do wcześniejszego kłamstwa lustracyjnego ale i do dostarczenia znanych sobie informacji o dowodach i źródłach dowodowych istotnych dla oceny postawionego już wcześniej zarzutu kłamstwa lustracyjnego. Obowiązek taki istnieje niezależnie od tego, czy w toczącym się już postępowaniu lustracyjnym dowody takie są znane, czy też przeciwnik procesowy (Instytut Pamięci Narodowej) o dowodach tych nie wie. Zaniechanie złożenia oświadczenia lustracyjnego – co, zdaniem pytającego sądu, byłoby adekwatnym odpowiednikiem prawa do milczenia w związku z zagrożeniem odpowiedzialnością karną – pociąga natomiast za sobą skutki dyscyplinarne prowadzące do utraty pełnionej funkcji publicznej.

Negatywne skutki wynikające z niekonstytucyjnej treści zakwestionowanego przepisu nie ograniczają się jednak do poprzedniego postępowania. W konkretnym układzie procesowym, gdy osoba broniąca się przed poprzednim zarzutem kłamstwa lustracyjnego składa drugie oświadczenie zgodne co do treści z poprzednim, to prawo do obrony w poprzednim postępowaniu nie doznaje realnego uszczerbku. Osoba taka jednak, broniąc się w sposób mieszczący się w konstytucyjnych standardach prawa do obrony, naraża się na odpowiedzialność o charakterze penalnym w kolejnym postępowaniu, dotyczącym nowego, domniemanego kłamstwa lustracyjnego. W realiach sprawy toczącej się przed pytającym sądem oznacza to pociągnięcie lustrowanej osoby do odpowiedzialności za to, że zachowała się w sposób niezbędny dla obrony w innym postępowaniu o charakterze penalnym.

Pytający sąd zauważa, że ustawa o ujawnianiu informacji z 2006 r. nieco inaczej definiuje pojęcie współpracy niż ustawa o ujawnieniu pracy lub służby z 1997 r., różnią się one nieznacznie również zakresem. W wielu wypadkach różnice te nie będą jednak miały znaczenia dla oceny prawdziwości oświadczenia lustracyjnego. Będzie tak wówczas, gdy określone zachowania stanowiły „tajną współpracę” na tle przepisów obu ustaw. W takiej właśnie sytuacji znajduje się osoba lustrowana, której dotyczy postępowanie przed pytającym sądem.

Pytający sąd stoi na stanowisku, że obowiązek działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji) nie może być respektowany w wypadku, gdy organy te zostają na podstawie przepisu ustawy zobowiązane do działań pozbawiających, bez wystarczającej przyczyny, określone osoby ich konstytucyjnych praw osobistych. Wyrażone w art. 42 ust. 2 Konstytucji prawo do obrony nie ma wprawdzie charakteru absolutnego, swoboda ustawodawcy w jego ograniczaniu jest jednak niewielka, co wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis, którego dotyczy niniejsze pytanie prawne, ogranicza jednak konstytucyjne prawo do obrony osób lustrowanych, wobec których toczy się już wszczęte wcześniej postępowanie lustracyjne, mimo że nie jest w stosunku do nich spełniona żadna z przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nowe oświadczenie lustracyjne, do złożenia którego lustrowany jest zobowiązany, i w którym nie ma prawa niczego zataić ani skłamać bez konsekwencji o charakterze penalnym, może stanowić kolejny dowód lub informację o dowodach przeciwko sobie w toczącym się już postępowaniu. Niewątpliwie przyczynia się to do realizacji zasady prawdy materialnej w postępowaniu o charakterze represyjnym, kosztem jednak wykorzystania źródła dowodowego niedostępnego w inny sposób, tj. wymuszonego sankcją prawną samooskarżenia. W demokratycznym państwie prawnym ustalenie prawdy materialnej w postępowaniach penalnych nie jest – jak podkreśla pytający sąd – celem nadrzędnym, uzasadniającym dopuszczalność pozbawienia osób poddanych tym postępowaniom ich praw konstytucyjnych; nie zmienia tej oceny również specyficzny przedmiot postępowania lustracyjnego. Także Trybunał sprzeciwił się w swoim orzecznictwie ograniczeniom w postępowaniu lustracyjnym praw i wolności obywatelskich w większym stopniu, aniżeli może to mieć miejsce w postępowaniu karnym.

Uzasadniając spełnienie przesłanki funkcjonalnej postawienia Trybunałowi pytania prawnego pytający sąd wskazuje, że od uzyskania odpowiedzi na to pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy. Jednym z warunków merytorycznego rozpoznania sprawy lustracyjnej jest bowiem stwierdzenie, że osoba, wobec której toczy się postępowanie lustracyjne, była zobowiązana do złożenia oświadczenia lustracyjnego. Jeśli zatem samo obciążenie osoby lustrowanej takim obowiązkiem wynikałoby z przepisu niezgodnego z Konstytucją, to także prowadzenie postępowania w sprawie zgodności z prawdą tego oświadczenia byłoby niedopuszczalne. Tym samym stwierdzenie niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu będzie musiało skutkować umorzeniem postępowania lustracyjnego wobec osoby lustrowanej. W przypadku zaś uznania przez Trybunał Konstytucyjny, że kontrolowana norma jest zgodna z Konstytucją, konieczne będzie merytoryczne rozpoznanie sprawy i wydanie orzeczenia stwierdzającego, czy oświadczenie lustracyjne osoby lustrowanej z lutego 2008 r. było zgodne z prawdą.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 14 września 2012 r. zajął stanowisko, że postępowanie w sprawie ulega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W ocenie Prokuratora Generalnego pytanie prawne nie spełnia bowiem przesłanki funkcjonalnej określonej w art. 193 Konstytucji z uwagi na to, że pytający sąd nie wykorzystał wszystkich możliwych sposobów interpretacji zakwestionowanego przepisu, zmierzających do wykazania, że zgłoszone przez niego wątpliwości natury konstytucyjnej są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, iż zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego.

Prokurator Generalny zwraca uwagę na to, że treścią oświadczeń lustracyjnych – zarówno składanych na podstawie przepisów ustawy o ujawnieniu pracy lub służby z 1997 r., jak i ustawy o ujawnianiu informacji z 2006 r. – jest potwierdzenie bądź zaprzeczenie współpracy z organami bezpieczeństwa państwa we wskazanych w ustawie okresach przez osoby pełniące funkcję publiczną. Ustawy te różnią się jednak w odniesieniu do katalogu osób pełniących funkcje publiczne, definicji współpracy i organu bezpieczeństwa państwa oraz okresu współpracy; w szczególności w ustawie o ujawnianiu informacji z 2006 r. poszerzone zostało pojęcie „współpracy”. Prokurator podkreśla, że przedmiotem postępowania przed sądem badającym oświadczenie lustracyjne nie jest orzekanie o tym, czy lustrowany współpracował z ogniwami operacyjnymi lub śledczymi organów bezpieczeństwa państwa, ale wyłącznie o zgodności z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Z tego względu – zdaniem Prokuratora Generalnego – przesłanka powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*, art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. w związku z art. 19 ustawy o ujawnieniu informacji z 2006 r.) nie pozwala na ponowne orzekanie (prowadzenie postępowania lustracyjnego) w sprawie zgodności z prawdą kolejnego oświadczenia złożonego przez osobę lustrowaną, jeżeli osoba ta została uznana za kłamcę lustracyjnego na podstawie przepisów ustawy o ujawnianiu pracy lub służby z 1997 r., w zakresie zdarzenia już osądzonego, to znaczy „kłamstwa lustracyjnego” obejmującego tajną współpracę z organami bezpieczeństwa państwa.

3. Sejm w piśmie swojego Marszałka z 21 lutego 2013 r. przedstawił wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Gliwicach wnosząc o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej z 7 września 2007 r. w zakresie, w jakim na osobę, wobec której toczy się postępowanie lustracyjne, nakłada obowiązek złożenia ponownego oświadczenia lustracyjnego co do faktów objętych poprzednim oświadczeniem lustracyjnym, jest niezgodny z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 7 Konstytucji. Marszałek uzasadnił swoje stanowisko w następujący sposób:

Zakres zaskarżenia, określony przez pytający sąd, jest zbyt szeroki. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że problem konstytucyjny dotyczy zagadnienia ponownego złożenia oświadczenia lustracyjnego co do faktów, objętych poprzednim oświadczeniem lustracyjnym. Sąd nie kwestionuje lustracji jako takiej, lecz konieczność składania ponownego oświadczenia lustracyjnego w określonej konfiguracji procesowej. Z tego względu Sejm przyjmuje, że zakres ewentualnej niekonstytucyjności art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej z 7 września 2007 r. – determinowany problemem konstytucyjnym, stanem faktycznym i uzasadnieniem pytania prawnego – dotyczy jedynie normy prawnej nakładającej na osobę, wobec której toczy się postępowanie lustracyjne, obowiązek złożenia ponownego oświadczenia lustracyjnego co do faktów objętych poprzednim oświadczeniem lustracyjnym.

Odnosząc się do stanowiska Prokuratora Generalnego, Marszałek stwierdził, że w ocenie Sejmu orzeczenie sądu stwierdzające nieprawdziwość pierwszego oświadczenia lustracyjnego nie wyczerpuje przesłanki powagi rzeczy osądzonej (art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.), która uniemożliwiłaby sądowi prowadzenie postępowania w sprawie oświadczenia lustracyjnego złożonego na podstawie ustawy o ujawnianiu informacji z 2006 r. co do faktów objętych oświadczeniem złożonym na podstawie ustawy o ujawnieniu pracy, służby oraz pełnionych funkcji. Wprawdzie zakres informacji zawartych w obu oświadczeniach lustracyjnych nie jest jednakowy i wskazanie w oświadczeniu lustracyjnym faktu współpracy z organami bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy o ujawnianiu informacji z 2006 r. nie zawsze jest tożsame z potwierdzeniem faktu współpracy z organami bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy o ujawnieniu pracy lub służby z 1997 r., to nie ulega jednak wątpliwości, że złożenie oświadczenia lustracyjnego na podstawie każdej z tych ustaw to dwa różne zdarzenia prawne (por. postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 3 listopada 2010 r., sygn. akt II AKz 541/10, OSAW nr 3/2011, poz. 227).

Marszałek zwrócił uwagę, że w postępowaniu lustracyjnym, w którym bada się zgodność z prawdą oświadczeń lustracyjnych, sąd lustracyjny analizuje okoliczności faktyczne w zakresie, w którym determinują one zakwalifikowanie kontaktów z organami bezpieczeństwa państwa jako „współpracy”, tj. m.in. „świadomość” i „tajność”. Oznacza to, że orzeczenie sądu lustracyjnego stwierdza wyłącznie to, czy oświadczenie lustracyjne

odpowiada prawdzie materialnej, ustalonej na podstawie całokształtu zebranego materiału dowodowego postępowania karnego. Skoro w postępowaniu w sprawie badania prawdziwości oświadczenia lustracyjnego stosuje się odpowiednio przepisy k.p.k., to materiałem dowodowym jest wszystko, co służy ustaleniu zgodności z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Równocześnie Marszałek podkreślił, że sąd lustracyjny ma obowiązek zastosować m.in. art. 4 i art. 167 k.p.k., które umożliwiają mu przeprowadzenie z urzędu pewnych dowodów tak korzystnych, jak i niekorzystnych dla osoby lustrowanej. Jeżeli zatem osoba, wobec której toczy się postępowania lustracyjne (w oparciu o ustawę o ujawnieniu pracy lub służby z 1997 r.), złoży ponowne oświadczenie lustracyjne (na podstawie ustawy o ujawnianiu informacji z 2006 r.), w którym przyzna się do współpracy w zakresie wspólnym dla obu oświadczeń lustracyjnych, to może to wywrzeć wpływ na treść orzeczenia sądu lustracyjnego, o ile sąd wejdzie w posiadanie tej informacji. Obowiązek ponownego złożenia oświadczenia lustracyjnego w zakresie, w którym już raz to oświadczenie było składane, może zatem mieć wpływ – potencjalnie – na przebieg postępowania lustracyjnego, prowadzonego na podstawie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby z 1997 r. Stwierdzenie zaś w toku postępowania przez sąd, że osoba lustrowana złożyła niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, zobowiązuje go do wydania orzeczenia stwierdzającego tę niezgodność oraz dokładnego określenia zachowania urzeczywistniającego współpracę (por. wyrok SN z 5 października 2000 r., sygn. akt II KKN 271/00, OSNKW nr 1-2/2001, poz. 15). Z tego względu – zdaniem Marszałka Sejmu – nie jest kontrowersyjna teza, że obowiązek ponownego złożenia oświadczenia lustracyjnego, co do faktów już raz będących przedmiotem oświadczenia lustracyjnego, może mieć wpływ na prawo do obrony osoby lustrowanej w postępowaniu toczącym się na podstawie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby z 1997 r., gdyż obliuguje tę osobę do wskazania faktów, które mogą być wykorzystane przeciwko niej. Obowiązek ponownego złożenia oświadczenia lustracyjnego, składanego pod rygorem utraty zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji, może być tym samym w kontekście trwającego postępowania lustracyjnego traktowany jako *sui generis* wymuszenie zeznań, mogących wpływać na wynik tego procesu. Dzieje się tak dlatego, że osoba lustrowana w nowym oświadczeniu lustracyjnym jest obowiązana zawrzeć informacje (m.in. precyzyjnie wskazać daty współpracy, organ bezpieczeństwa państwa, z którym współpracowała, oraz wymienić pełnione funkcje w tym organie), które są istotne dla ustalenia jej odpowiedzialności za kłamstwo lustracyjne w trwającym już postępowaniu. Z tego względu trzeba stwierdzić, że obowiązek ponownego złożenia oświadczenia lustracyjnego, co do tych samych okoliczności, które są przedmiotem postępowania przed sądem lustracyjnym, narusza wynikające z art. 42 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji prawo do obrony w znaczeniu materialnym.

Marszałek Sejmu dokonał następnie analizy dopuszczalności tak ujętego ograniczenia prawa do obrony z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zwrócił przy tym uwagę, że art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej z 7 września 2007 r. – tak jak cała lustracja – realizuje cel bezpieczeństwa publicznego i nie narusza istoty prawa do obrony, bowiem osoba lustrowana może wybrać sobie obrońcę, składać wyjaśnienia oraz wnioski dowodowe. Wątpliwość wywołuje jednak zagadnienie proporcjonalności ograniczenia. Jak bowiem wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, ingerencja w dane prawa jest proporcjonalna wtedy, gdy: wprowadzone ograniczenie służy realizacji założonego celu; jest niezbędne dla osiągnięcia tego celu oraz nie stanowi zbyt wysokiego kosztu realizacji założonego celu, tj. pozostaje w odpowiedniej proporcji w stosunku do ciężarów nakładanych przez nie na jednostkę. W tym świetle obowiązek złożenia ponownego oświadczenia lustracyjnego co do faktów będących przedmiotem wcześniejszego oświadczenia lustracyjnego przez osobę, wobec której toczy się postępowanie lustracyjne, służy realizacji celu, gdyż pozwala na ujawnienie związków z organami bezpieczeństwa państwa. Niemniej regulacja taka nie jest niezbędna do osiągnięcia założonego przez ustawodawcę celu, ponieważ istnieją inne możliwości uzupełnienia oświadczeń lustracyjnych o zakres dotychczas niewskazany w oświadczeniu lustracyjnym, złożonym na podstawie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby z 1997 r. Ustawodawca mógł bowiem rozwiązać ten problem przykładowo przez: po pierwsze, zobowiązanie osób, które już złożyły oświadczenia lustracyjne, do ponownego złożenia oświadczenia lustracyjnego tylko w części dotyczącej zmienionej definicji „współpracy” i „organu bezpieczeństwa państwa”; po drugie, zawieszenie obowiązku złożenia ponownego oświadczenia lustracyjnego osobom, wobec których toczy się postępowanie lustracyjne do czasu jego prawomocnego zakończenia; po trzecie, ustanowienie zakazu dowodowego wykorzystania treści ponownego oświadczenia lustracyjnego do rozstrzygnięcia o współpracy w rozumieniu ustawy o ujawnieniu pracy lub służby z 1997 r. Ustalenie braku niezbędności omawianej regulacji prowadzi nieuchronnie do stwierdzenia także jej nieadekwatności w stosunku do ponoszonych przez obywatela ciężarów i w konsekwencji uznania, że jest ona nieproporcjonalną ingerencją w prawo do obrony.

Odnosząc się do wniosku o zbadanie zgodności zaskarżonej regulacji z art. 7 Konstytucji Marszałek Sejmu stwierdził, że zasada legalizmu nie jest adekwatnym wzorcem kontroli i z tego względu art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej z 7 września 2007 r. nie jest niezgodny z art. 7 Konstytucji.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność pytania prawnego – uwagi ogólne.

Przesłanki zadania Trybunałowi pytania prawnego określa art. 193 Konstytucji, zgodnie z którym każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wskazywał, że dopuszczalność zadania pytania prawnego jest uzależniona od spełnienia trzech określonych w tym przepisie przesłanek: podmiotowej, przedmiotowej oraz funkcjonalnej. Skoro w niniejszej sprawie pytanie prawne zadał sąd i jego wątpliwości odnoszą się do norm zawartych w akcie normatywnym rangi ustawowej, nie budzi wątpliwości, że zarówno przesłanka podmiotowa, jak i przedmiotowa zostały spełnione. Bliższej analizy wymaga stwierdzenie, czy zadane przez pytający sąd pytanie prawne spełnia również przesłankę funkcjonalną.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału sens przesłanki funkcjonalnej wystąpienia z pytaniem prawnym wyraża zależność rozstrzygnięcia zawisłej przed sądem sprawy od treści orzeczenia Trybunału, wydanego w trybie kontroli zainicjowanej tym właśnie pytaniem. Przedmiotem pytania powinien być zatem taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego spowoduje, że treść rozstrzygnięcia wydanego przez pytający sąd będzie inna niż treść rozstrzygnięcia, które zapadłoby z uwzględnieniem obowiązywania normy poddanej kontroli Trybunału (zob. np. postanowienia TK z: 10 czerwca 2009 r., sygn. P 4/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 93; 18 lutego 2009 r., sygn. P 119/08, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 22; 16 grudnia 2008 r., sygn. P 53/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 192 oraz przywoływane w nich starsze orzecznictwo). Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału, zależność rozstrzygnięcia sprawy przez sąd od orzeczenia Trybunału polega również na tym, że przedstawionych przez sąd wątpliwości konstytucyjnych nie można rozstrzygnąć w inny sposób, niż w trybie kontroli konstytucyjności zainicjowanej zadaniem pytania prawnego. Jeżeli bowiem sąd orzekający poweźmie tego rodzaju wątpliwości co do przepisu, który ma być podstawą rozstrzygnięcia, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności – jeżeli jest to możliwe – w drodze wykładni zgodnej z Konstytucją. Pytanie prawne nie może być natomiast traktowane jako środek służący do usuwania występujących w praktyce wątpliwości co do treści określonych przepisów (por. postanowienia TK z: 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40; 11 października 2011 r., sygn. P 37/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 88; 19 października 2011 r., sygn. P 42/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 92; 7 grudnia 2012 r., sygn. P 43/10, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 139 i 8 stycznia 2013 r., sygn. P 48/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 8).

2. Przyczyny umorzenia postępowania.

2.1. Zagadnienie objęte pytaniem prawnym.

Pytający sąd podaje w wątpliwość zgodność z Konstytucją art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. Nr 165, poz. 1171; dalej: ustawa zmieniająca z 7 września 2007 r.) w zakresie, w jakim nakłada obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego na osobę, wobec której toczy się wszczęte wcześniej postępowanie lustracyjne i nie przewiduje prawa tej osoby do odmowy złożenia takiego oświadczenia. Formułując zarzut niekonstytucyjności pytający sąd opiera się na poglądzie wyrażonym w postanowieniu Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 3 listopada 2010 r. (sygn. akt II AKz 541/10, OSAW nr 3/2011, poz. 227), zgodnie z którym jeśli lustrowany złożył dwa odrębne oświadczenia lustracyjne – jedno na podstawie ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428, ze zm.; dalej: ustawa o ujawnieniu pracy lub służby z 1997 r.) oraz drugie na podstawie ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.; dalej: ustawa o ujawnianiu informacji z 2006 r.) to chodzi tu o dwa różne zdarzenia prawne i nie można mówić o tożsamości „czynu” w rozumieniu art. 17 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.). Z tego względu uznanie osoby lustrowanej za kłamcę lustracyjnego na podstawie przepisów ustawy o ujawnieniu pracy lub służby z 1997 r. nie stanowi przeszkody do ponownego orzekania w sprawie zgodności z prawdą kolejnego oświadczenia lustracyjnego osoby obowiązanej do jego złożenia na podstawie przepisów ustawy o ujawnianiu informacji z 2006 r. Zgodny z Konstytucją byłby natomiast – w ocenie pytającego sądu – stan, w którym osoba,

względem której toczy się postępowanie lustracyjne na podstawie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby z 1997 r., mogłaby albo odmówić złożenia kolejnego oświadczenia lustracyjnego przewidzianego w zaskarżonym przepisie, nie narażając się na utratę pełnionej funkcji publicznej albo złożenie przez nią takiego oświadczenia lustracyjnego (zbieżnego co do treści z pierwszym oświadczeniem) na podstawie zaskarżonego przepisu nie wiązałoby się z ryzykiem odpowiedzialności za kłamstwo lustracyjne w odniesieniu do okoliczności podlegających ocenie w już toczącym się postępowaniu.

Zgodnie z zaskarżonym przepisem, osoba urodzona przed 1 sierpnia 1972 r., która w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej z 7 września 2007 r. pełni funkcję publiczną określoną w art. 4 ustawy o ujawnianiu informacji z 2006 r., ma obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia jej przez właściwy organ (wskazany w art. 8 ustawy o ujawnianiu informacji z 2006 r.) powiadomienia o obowiązku jego złożenia. W tym zakresie nie stosuje się art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o ujawnianiu informacji z 2006 r., w myśl którego złożenie oświadczenia lustracyjnego powoduje wygaśnięcie obowiązku jego powtórnego złożenia w wypadku późniejszego kandydowania lub wykonywania funkcji publicznej, z którą jest związany obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego; wystarczające jest wówczas złożenie informacji o uprzednim złożeniu oświadczenia lustracyjnego. Zaskarżony przepis nie wskazuje wprost żadnych sytuacji, w których osoba zobowiązana na jego podstawie do złożenia oświadczenia lustracyjnego mogłaby uchylić się od tego obowiązku.

2.2. Tło wprowadzenia art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. i funkcja obowiązku powtórnego złożenia oświadczenia lustracyjnego.

Zarówno przepisy ustawy o ujawnieniu pracy lub służby z 1997 r., jak i ustawy o ujawnianiu informacji z 2006 r. stanowiły przedmiot wielu orzeczeń Trybunału (por. wyroki TK z: 21 października 1998 r., sygn. K 24/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 97; 10 listopada 1998 r., sygn. K 39/97, OTK ZU nr 6/1998, poz. 99; 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 19; 28 maja 2003 r., sygn. K 44/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 44; 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48 i 19 kwietnia 2011 r., sygn. K 19/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 24). Ich dokładna analiza nie jest w tym miejscu konieczna. Kluczowe znaczenie z punktu widzenia niniejszej sprawy ma jednak wyrok z 11 maja 2007 r. (sygn. K 2/07) z uwagi na to, że kwestionowana przez pytającego sąd ustawa ma w zamierzeniu dostosowywać treść ustawy o ujawnianiu informacji z 2006 r. do tego wyroku (por. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, druk sejmowy nr 2010/V kadencja). Trybunał uznał w tym wyroku za niezgodny z Konstytucją między innymi załącznik do ustawy o ujawnianiu informacji z 2006 r. określający wzór oświadczenia o pracy lub służbie w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. ze względu na nierzetelność legislacyjną i naruszenie zasady zaufania, w tym rozminięcie się treści normatywnej załącznika z postacią instruktywną wzoru w zakresie współpracy, o której mowa w art. 3a ustawy o ujawnianiu informacji z 2006 r. (tj. „współpracy jawnej” por. cz. III, pkt 11.2 i 11.3 uzasadnienia wyroku o sygn. K 2/07). W uzasadnieniu Trybunał zwrócił uwagę, że „zasadniczym celem złożenia oświadczenia lustracyjnego nie jest stworzenie okazji do oceny i następnie zbadania prawdomówności osoby lustrowanej. Zasadniczym celem ustawy jest bowiem ujawnienie faktu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 bądź ustalenie, że danej osoby takie fakty nie dotyczą. Aby uzyskać przejrzystość wiedzy o sytuacji osób pełniących funkcje publiczne lub kandydujących do ich pełnienia wymaga się zatem w ustawie, aby osoby te składały oświadczenia o takich faktach. Tego rodzaju oświadczenia pełnią istotną rolę porządkującą cały proces lustracyjny w skali ogólnokrajowej, chociażby ze względu na procedury wyborcze. (...) Chodzi tu o uzyskanie, warunkowej co prawda, pewności co do niepodejmowania w przeszłości przez daną osobę służby lub pracy w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi, ale jednak mimo wszystko umożliwiającej w miarę sprawne prowadzenie procedur lustracyjnych w ogóle”. Określając skutki wyroku w odniesieniu do niekonstytucyjności załącznika Trybunał stwierdził, że oświadczenia lustracyjne osób, które były objęte obowiązkiem jego złożenia, „zostały złożone w wykonaniu ustawy nadal obowiązującej i w dobrej wierze, ale według wzoru, który wymagał w części instrukcyjnej ustosunkowania się do współpracy wyłącznie tajnej. W tej części zatem wszystkie te oświadczenia zachowały swój walor. Nie mogą być natomiast podstawą negatywnych skutków dla składających je osób w zakresie ewentualnej współpracy, o której mowa w art. 3a ust. 2 ustawy o ujawnianiu informacji [z 2006 r.]. Ustawodawca może zobowiązać te osoby do złożenia albo powtórnego oświadczenia lustracyjnego o pełnej treści według nowego, prawidłowego wzoru, albo oświadczenia lustracyjnego według wzoru obejmującego wyłącznie treść art. 3a ust. 2, co byłoby wprawdzie bardziej prawidłowe, ale też mogłoby wprowadzić chaos organizacyjny, związany z technicznym dołączaniem «nowego» oświadczenia do oświadczenia «starego». Wybór sposobu rozwiązania tej kwestii należy do ustawodawcy”. Takie stanowisko Trybunału nie przesądza jeszcze, że badanie zgodności z Konstytucją realizującego

to zalecenie art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej z 7 września 2007 r. jest zbędne. Nie są z pewnością spełnione przesłanki zastosowania zasady *ne bis in idem*. Należy bowiem zauważyć, że ocenie Trybunału zostały poddane zasady składania oświadczeń lustracyjnych na podstawie ustawy o ujawnianiu informacji z 2006 r., do złożenia których zobowiązywał art. 56 tej ustawy. Uwagi Trybunału dotyczące możliwych sposobów usunięcia ich niezgodności z Konstytucją odnoszą się zatem do koniecznej interwencji ustawodawcy obejmującej dostosowanie treści załącznika do zakresu informacji objętych obowiązkiem ujawnienia. Trybunał nie zajmował się natomiast problematyką stosunku oświadczenia lustracyjnego składanego na podstawie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby z 1997 r. do oświadczenia lustracyjnego składanego na podstawie ustawy o ujawnianiu informacji z 2006 r. Jak słusznie zauważają wszyscy uczestnicy postępowania, zakres informacji, które powinny być zawarte w tych oświadczeniach, nie jest identyczny; w szczególności oświadczenia lustracyjne składane w wykonaniu obowiązku nałożonego ustawą o ujawnianiu informacji z 2006 r. muszą odnosić się także do współpracy jawnej określonej w art. 3a ust. 2 tej ustawy, której nie dotyczyły oświadczenia lustracyjne przewidziane w ustawie o ujawnieniu pracy lub służby z 1997 r.

2.3. Niedopuszczalność wydania wyroku w niniejszej sprawie wynika z niespełnienia przesłanki funkcjonalnej; pytający sąd nie wykorzystał bowiem możliwości usunięcia powziętych wątpliwości w drodze zastosowania innych przepisów oraz znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych, w szczególności wykładni zgodnej z Konstytucją. W ocenie pytającego sądu przewidziany w zaskarżonym przepisie obowiązek złożenia powtórnego oświadczenia lustracyjnego w sytuacji, w której wobec tej samej osoby toczy się już postępowanie lustracyjne dotyczące złożonego wcześniej oświadczenia lustracyjnego, stanowi naruszenie konstytucyjnie chronionego prawa do obrony. Złożenie oświadczenia tej samej treści – jak wskazuje pytający sąd – narażałoby bowiem osobę zobowiązaną na odpowiedzialność za kolejne kłamstwo lustracyjne, podczas gdy odmowa jego złożenia pociągałaby za sobą dolegliwe sankcje określone w ustawie o ujawnianiu informacji z 2006 r. Tym samym osoba lustrwana została zobowiązana – pod rygorem sankcji wynikających z ustawy o ujawnianiu informacji z 2006 r. – do dostarczenia dowodów przeciwko sobie, które mogą zostać użyte w postępowaniu lustracyjnym toczącym się na podstawie przepisów ustawy o ujawnieniu pracy lub służby z 1997 r. Formułując swoje wątpliwości, pytający sąd nie wziął jednak pod uwagę orzecznictwa Sądu Najwyższego odnoszącego się do wykładni k.p.k., która zgodnie z art. 19 ustawy o ujawnianiu informacji z 2006 r. znajduje odpowiednie zastosowanie także w postępowaniu lustracyjnym. Szerokie rozumienie określonych w art. 74 § 1 i art. 183 § 1 k.p.k. uprawnień procesowych oskarżonego daje, zdaniem Sądu Najwyższego, podstawę do skonstruowania pozaustawowego kontraktynu, polegającego na realizacji prawa do obrony, który wyłącza bezprawność określonych zachowań. Stwierdzenie przez sąd, że oskarżony działał w granicach kontraktynu, może prowadzić do umorzenia postępowania karnego na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k.

Jak słusznie zauważył pytający sąd, w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. uchwały SN z 26 kwietnia 2007 r., sygn. akt I KZP 4/07, OSNKW nr 6/2007, poz. 45 i 20 września 2007 r., sygn. akt I KZP 26/07, OSP nr 4/2008, poz. 46) utrwaliło się stanowisko, że kontraktyn działania w ramach prawa do obrony wyłącza odpowiedzialność karną za składanie fałszywych zeznań, tj. za przestępstwo określone w art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.). Realizacja tego prawa, gwarantowanego przez Konstytucję, wiążące Polskę konwencje międzynarodowe, jak również liczne przepisy k.p.k., nie pozwala bowiem na uznanie za przestępstwo działania w jego granicach. Granice te muszą obejmować przy tym całokształt wyjaśnień i zeznań składanych przez oskarżonego w toku prowadzonego w jego sprawie postępowania karnego, nie wyłączając także wstępnej fazy, w której był on jeszcze przesłuchiwany w charakterze świadka (por. postanowienie SN z 22 września 2008 r., sygn. akt IV KK 241/08, KZS nr 2/2009, poz. 20 i wyrok SN z 30 czerwca 2009 r., sygn. akt V KK 25/09, KZS nr 10/2009, poz. 35). Należy podkreślić, że w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego, odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań nie ponosi nie tylko osoba, która przesłuchana została w charakterze świadka wbrew wynikającemu z art. 313 § 1 k.p.k. nakazowi przesłuchania jej jako podejrzanego, ale również osoba przesłuchiwana w charakterze świadka nawet wtedy, gdy do jej przesłuchania doszło przed zebraniem dowodów uzasadniających postawienie zarzutu popełnienia przestępstwa. Trybunał zwraca uwagę w szczególności na uzasadnienie uchwały SN z 20 września 2007 r. (sygn. akt I KZP 26/07, w której Sąd Najwyższy stwierdził, że zakres zastosowania zawartej w art. 74 § 1 k.p.k. zasady *nemo se ipsum accusare tenetur*, będącej jedną z gwarancji prawa do obrony, jest szerszy niż gwarancje procesowe oskarżonego (podejrzanego), ponieważ „[c]hroni ona bowiem także każdego uczestnika postępowania karnego, który zobowiązany jest do składania oświadczeń procesowych (świadka, biegłego, strony postępowania), a który w razie ujawnienia przestępstwa mógłby być narażony na odpowiedzialność karną. Chroni zatem potencjalnego podejrzanego jeszcze przed postawieniem mu jakiegokolwiek zarzutu, od momentu popełnienia

czynu”. Działanie w warunkach kontratypu prawa do obrony nie jest zatem uzależnione od formalno-procesowego statusu osoby sprawcy, ale wynika z obiektywnie istniejących okoliczności, tj. samego faktu popełnienia przestępstwa, stanowiącego źródło uprawnień, służących realizacji prawa do obrony. Sąd Najwyższy podkreślił przy tym, że dobro wymiaru sprawiedliwości (będące przedmiotem ochrony występku określonego w art. 233 § 1 k.k.) musi ustąpić przed prawem do nieobciążania samego siebie, z uwagi na konstytucyjną doniosłość normy procesowej zawartej w art. 74 § 1 k.p.k.

Odnosząc się do problemu przedstawionego w pytaniu prawnym należy podkreślić, że kontratyp działania w granicach prawa do obrony nie jest ograniczony tylko do przestępstwa składania fałszywych zeznań. Jak bowiem zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w uchwale z 11 stycznia 2006 r. (sygn. akt I KZP 49/05, OSNKW nr 2/2006, poz. 12), „oskarżony nie ponosi odpowiedzialności karnej także za fałszywe oskarżenie, jeżeli w ramach wyjaśnień wysuwa fałszywe pomówienie wobec innej osoby o popełnienie lub współudział w popełnieniu zarzucanego mu czynu, gdy czyni to w celu uniknięcia odpowiedzialności za ten czyn albo złagodzenia odpowiedzialności własnej, bądź w celu podważenia wiarygodności dowodu obciążającego go lub dla prawnego wyeliminowania dowodu z materiału dowodowego (...). Oskarżony działa bowiem wówczas w granicach przyznanego mu prawa do obrony, którego środkiem są wyjaśnienia, objęte niekaralnością w razie ich fałszywości, a niekaralność tę eliminuje jedynie działanie inne niż w celu obrony. (...) Fakt, że przestępstwo fałszywego oskarżenia innej osoby (art. 234 k.k.) było i jest przestępstwem powszechnym i dopuścić się go może każdy, nie ma tu istotnego znaczenia, jako że zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie trafnie przyjmuje się, iż przestępność zachowania eliminują nie tylko ujęte w [k]odeksie karnym tzw. kontratypy, ale też i inne okoliczności o podobnym charakterze wynikające z przepisów innych ustaw, w tym także działanie w granicach uprawnień nadanych danemu podmiotowi, a takim jest też prawo do obrony (wraz z wiążącymi się z nim szczegółowymi uprawnieniami) oraz działanie w jego granicach”. W wyroku z 17 października 2012 r. (sygn. akt IV KK 99/12, www.sn.pl) Sąd Najwyższy uznał ponadto, że wykładnia prokonstytucyjna przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.; dalej: k.p.w.) nakazuje potwierdzić występowanie takich samych standardów prawa do obrony w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów k.p.w., tym bardziej, że art. 4 k.p.w., na wzór art. 6 k.p.k., wprowadza zasadę prawa do obrony, natomiast art. 20 § 3 k.p.w., w zakresie praw obwinionego, nakazuje stosować odpowiednio art. 74 § 1 i 2 oraz art. 175 k.p.k., tj. przepisy, z których wywiedziona jest ustawowa podstawa obowiązywania kontratypu prawa do obrony na gruncie postępowania karnego. Z tego względu składanie fałszywych zeznań nie może być uznane za przestępne, jeżeli zeznania te dotyczą okoliczności istotnych dla realizacji prawa do obrony w postępowaniu o wykroczenie.

W tym kontekście Trybunał podkreśla ponownie, że zgodnie z art. 19 ustawy o ujawnianiu informacji z 2006 r. do postępowania lustracyjnego stosuje się odpowiednio przepisy k.p.k. Na podstawie odpowiednio stosowanego art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k. pytający sąd ma możliwość umorzenia wszczętego postępowania lustracyjnego, jeżeli stwierdzi, że działanie sprawcy mieściło się w ramach kontratypu realizacji prawa do obrony. Formułując zarzut niekonstytucyjności pytający sąd nie wziął bowiem pod uwagę przedstawionego powyżej przez Trybunał orzecznictwa Sądu Najwyższego, wskazującego na prokonstytucyjną interpretację przepisów k.p.k., w szczególności zawartego w art. 74 § 1 k.p.k. zakazu samooskarżenia. Skoro bowiem – w ocenie pytającego sądu – osoba, względem której toczy się postępowanie w sprawie kłamstwa lustracyjnego, składając drugie oświadczenie lustracyjne – zgodne co do treści z oświadczeniem poddanym kontroli w pierwszym postępowaniu lustracyjnym – realizowała swoje prawo do obrony, to należy przyjąć, że jej zachowanie nie było bezprawne. Mieściło się ono bowiem w granicach uprawnień gwarantowanych jej zarówno przez Konstytucję (art. 42 ust. 2 Konstytucji), jak i k.p.k. (art. 74 § 1 k.p.k.). Okoliczność ta powinna być zatem rozpatrywana w aspekcie zaistnienia przeszkody procesowej zawartej we wskazanym powyżej art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k.

Trybunał stwierdza tym samym, że pytanie prawne Sądu Okręgowego w Gliwicach nie spełnia przesłanki funkcjonalnej wskazanej w art. 193 Konstytucji. Powoduje to, że wydanie wyroku przez Trybunał jest niedopuszczalne, a postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

SKOROWIDZ ORZECZEŃ WEDŁUG SYGNATUR

sygn.		poz.	str.
K 30/11	– wyrok z dnia 8 października 2013 r.,	98	1347
K 22/12	– wyrok z dnia 26 września 2013 r.,	95	1292
K 35/12	– wyrok z dnia 24 września 2013 r.,	94	1283
P 26/11	– wyrok z dnia 15 października 2013 r.,	99	1360
P 55/11	– postanowienie z dnia 29 października 2013 r.,	116	1487
P 30/12	– postanowienie z dnia 30 października 2013 r.,	119	1505
P 34/12	– postanowienie z dnia 29 października 2013 r.,	117	1493
P 48/12	– postanowienie z dnia 29 października 2013 r.,	118	1498
P 3/13	– postanowienie z dnia 24 września 2013 r.,	104	1432
P 5/13	– postanowienie z dnia 24 września 2013 r.,	105	1437
P 8/13	– postanowienie z dnia 24 września 2013 r.,	106	1443
P 21/13	– postanowienie z dnia 9 września 2013 r.,	103	1430
SK 14/11	– wyrok z dnia 22 października 2013 r.,	101	1406
SK 14/11	– postanowienie z dnia 22 października 2013 r.,	111	1470
SK 14/11	– postanowienie z dnia 22 października 2013 r.,	112	1471
SK 39/12	– postanowienie z dnia 24 września 2013 r.,	107	1449
SK 40/12	– wyrok z dnia 8 października 2013 r.,	97	1316
SK 44/12	– postanowienie z dnia 25 września 2013 r.,	108	1458
SK 64/12	– postanowienie z dnia 29 października 2013 r.,	115	1478
SK 10/13	– wyrok z dnia 2 października 2013 r.,	96	1309
SK 14/13	– wyrok z dnia 22 października 2013 r.,	100	1382
SK 15/13	– postanowienie z dnia 8 października 2013 r.,	109	1464
SK 23/13	– postanowienie z dnia 23 października 2013 r.,	114	1474
SK 59/13	– postanowienie tymcz. z dnia 22 października 2013 r.,	113	1472
U 7/12	– wyrok z dnia 29 października 2013 r.,	102	1424
U 1/13	– postanowienie z dnia 8 października 2013 r.,	110	1468

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. 2.10.2013, SK 10/13 (poz. 96), w. 8.10.2013, SK 40/12 (poz. 97), w. 15.10.2013, P 26/11 (poz. 99), w. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 101), p. 24.09.2013, P 3/13 (poz. 104), p. 24.09.2013, P 8/13 (poz. 106), p. 24.09.2013, SK 39/12 (poz. 107), p. 8.10.2013, SK 15/13 (poz. 109), p. 22.10.2013, SK 59/13 (poz. 113), p. 23.10.2013, SK 23/13 (poz. 114), p. 29.10.2013, P 55/11 (poz. 116), p. 29.10.2013, P 34/12 (poz. 117), p. 30.10.2013, P 30/12 (poz. 119)

art. 7 – p. 24.09.2013, P 8/13 (poz. 106), p. 8.10.2013, SK 15/13 (poz. 109), p. 29.10.2013, P 48/12 (poz. 118), p. 30.10.2013, P 30/12 (poz. 119)

art. 10 ust. 1 i 2 – p. 24.09.2013, P 8/13 (poz. 106), p. 29.10.2013, P 48/12 (poz. 118)

art. 15 ust. 1 i 2 – w. 26.09.2013, K 22/12 (poz. 95)

art. 16 ust. 2 – w. 26.09.2013, K 22/12 (poz. 95)

art. 17 ust. 1 – w. 2.10.2013, SK 10/13 (poz. 96)

art. 18 – p. 29.10.2013, P 55/11 (poz. 116)

art. 20 – p. 24.09.2013, P 3/13 (poz. 104)

art. 21 – p. 22.10.2013, SK 59/13 (poz. 113)

art. 21 ust. 1 – p. 9.09.2013, P 21/13 (poz. 103), p. 24.09.2013, P 8/13 (poz. 106), p. 24.09.2013, SK 39/12 (poz. 107), p. 8.10.2013, SK 15/13 (poz. 109), p. 29.10.2013, P 48/12 (poz. 118)

art. 25 ust. 3 i 4 – p. 24.09.2013, SK 39/12 (poz. 107)

art. 31 ust. 3 – w. 8.10.2013, SK 40/12 (poz. 97), w. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 101), w. 29.10.2013, U 7/12 (poz. 102), p. 9.09.2013, P 21/13 (poz. 103), p. 24.09.2013, P 5/13 (poz. 105), p. 24.09.2013, P 8/13 (poz. 106), p. 25.09.2013, SK 44/12 (poz. 108), p. 8.10.2013, SK 15/13 (poz. 109), p. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 112), p. 22.10.2013, SK 59/13 (poz. 113), p. 23.10.2013, SK 23/13 (poz. 114), p. 29.10.2013, P 34/12 (poz. 117), p. 29.10.2013, P 48/12 (poz. 118), p. 30.10.2013, P 30/12 (poz. 119)

art. 32 – w. 22.10.2013, SK 14/13 (poz. 100), p. 22.10.2013, SK 59/13 (poz. 113), p. 29.10.2013, SK 64/12 (poz. 115), p. 29.10.2013, P 55/11 (poz. 116)

art. 32 ust. 1 – w. 2.10.2013, SK 10/13 (poz. 96), w. 8.10.2013, SK 40/12 (poz. 97), p. 24.09.2013, P 3/13 (poz. 104), p. 23.10.2013, SK 23/13 (poz. 114), p. 29.10.2013, P 34/12 (poz. 117)

art. 32 ust. 1 i 2 – p. 24.09.2013, P 8/13 (poz. 106), p. 24.09.2013, SK 39/12 (poz. 107), p. 29.10.2013, P 48/12 (poz. 118)

art. 41 ust. 1 – w. 29.10.2013, U 7/12 (poz. 102)

art. 42 ust. 1 – p. 22.10.2013, SK 59/13 (poz. 113), p. 29.10.2013, P 34/12 (poz. 117)

art. 42 ust. 2 – w. 8.10.2013, K 30/11 (poz. 98), p. 29.10.2013, P 34/12 (poz. 117), p. 30.10.2013, P 30/12 (poz. 119)

art. 42 ust. 2 i 3 – w. 15.10.2013, P 26/11 (poz. 99), p. 29.10.2013, P 34/12 (poz. 117)

art. 45 – w. 8.10.2013, SK 40/12 (poz. 97), p. 23.10.2013, SK 23/13 (poz. 114)

art. 45 ust. 1 – w. 2.10.2013, SK 10/13 (poz. 96), w. 8.10.2013, K 30/11 (poz. 98), w. 22.10.2013, SK 14/13 (poz. 100), w. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 101), p. 24.09.2013, P 5/13 (poz. 105), p. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 112)

art. 47 – w. 29.10.2013, U 7/12 (poz. 102)

art. 60 – p. 25.09.2013, SK 44/12 (poz. 108)

art. 64 – w. 8.10.2013, SK 40/12 (poz. 97)

art. 64 ust. 1 – p. 23.10.2013, SK 23/13 (poz. 114)

art. 64 ust. 1 i 2 – p. 9.09.2013, P 21/13 (poz. 103), p. 24.09.2013, SK 39/12 (poz. 107), p. 22.10.2013, SK 59/13 (poz. 113)

art. 64 ust. 1 i 3 – p. 24.09.2013, P 8/13 (poz. 106), p. 24.09.2013, SK 39/12 (poz. 107), p. 8.10.2013, SK 15/13 (poz. 109), p. 22.10.2013, SK 59/13 (poz. 113), p. 29.10.2013, P 48/12 (poz. 118)

art. 64 ust. 3 – p. 23.10.2013, SK 23/13 (poz. 114)

art. 65 ust. 2 i 4 – w. 22.10.2013, SK 14/13 (poz. 100)

art. 67 ust. 1 – p. 29.10.2013, SK 64/12 (poz. 115)

art. 70 – w. 24.09.2013, K 35/12 (poz. 94)

- art. 77 ust. 2** – w. 2.10.2013, SK 10/13 (poz. 96), w. 22.10.2013, SK 14/13 (poz. 100)
- art. 78** – w. 8.10.2013, K 30/11 (poz. 98), w. 22.10.2013, SK 14/13 (poz. 100)
- art. 79** – w. 8.10.2013, SK 40/12 (poz. 97), w. 22.10.2013, SK 14/13 (poz. 100), p. 24.09.2013, P 3/13 (poz. 104), p. 24.09.2013, SK 39/12 (poz. 107), p. 25.09.2013, SK 44/12 (poz. 108), p. 23.10.2013, SK 23/13 (poz. 114), p. 29.10.2013, SK 64/12 (poz. 115)
- art. 84** – p. 8.10.2013, SK 15/13 (poz. 109)
- art. 87 ust. 1** – w. 2.10.2013, SK 10/13 (poz. 96), p. 8.10.2013, SK 15/13 (poz. 109)
- art. 88 ust. 1 i 2** – p. 24.09.2013, P 8/13 (poz. 106), p. 29.10.2013, P 48/12 (poz. 118)
- art. 92 ust. 1** – w. 24.09.2013, K 35/12 (poz. 94), w. 29.10.2013, U 7/12 (poz. 102), p. 8.10.2013, SK 15/13 (poz. 109), p. 8.10.2013, U 1/13 (poz. 110)
- art. 99 ust. 1** – p. 25.09.2013, SK 44/12 (poz. 108)
- art. 103 ust. 2** – p. 25.09.2013, SK 44/12 (poz. 108)
- art. 110 ust. 3** – p. 24.09.2013, P 8/13 (poz. 106)
- art. 112** – p. 24.09.2013, P 8/13 (poz. 106)
- art. 123 ust. 1 i 2** – p. 24.09.2013, P 8/13 (poz. 106), p. 29.10.2013, P 48/12 (poz. 118)
- art. 167 ust. 1 i 4** – w. 26.09.2013, K 22/12 (poz. 95)
- art. 173** – p. 24.09.2013, P 8/13 (poz. 106), p. 29.10.2013, P 48/12 (poz. 118)
- art. 176 ust. 1** – w. 8.10.2013, K 30/11 (poz. 98), w. 22.10.2013, SK 14/13 (poz. 100)
- art. 178 ust. 2** – p. 24.09.2013, P 8/13 (poz. 106), p. 29.10.2013, P 48/12 (poz. 118)
- art. 183 ust. 2** – p. 24.09.2013, P 8/13 (poz. 106)
- art. 184** – w. 8.10.2013, SK 40/12 (poz. 97), w. 15.10.2013, P 26/11 (poz. 99)
- art. 186 ust. 1** – p. 24.09.2013, P 8/13 (poz. 106), p. 29.10.2013, P 48/12 (poz. 118)
- art. 187 ust. 4** – p. 24.09.2013, P 8/13 (poz. 106), p. 29.10.2013, P 48/12 (poz. 118)
- art. 190 ust. 1** – p. 24.09.2013, P 8/13 (poz. 106)
- art. 190 ust. 4** – w. 8.10.2013, SK 40/12 (poz. 97)
- art. 193** – p. 24.09.2013, P 3/13 (poz. 104), p. 24.09.2013, P 5/13 (poz. 105), p. 29.10.2013, P 34/12 (poz. 117), p. 29.10.2013, P 48/12 (poz. 118), p. 30.10.2013, P 30/12 (poz. 119)
- art. 217** – p. 24.09.2013, SK 39/12 (poz. 107), p. 8.10.2013, SK 15/13 (poz. 109)
- art. 219 ust. 1 i 2** – p. 24.09.2013, P 8/13 (poz. 106), p. 29.10.2013, P 48/12 (poz. 118)

II

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

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

- art. 3** – p. 24.09.2013, P 5/13 (poz. 105), p. 29.10.2013, P 34/12 (poz. 117), p. 29.10.2013, P 48/12 (poz. 118)
- art. 24 ust. 2** – p. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 111), p. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 112)
- art. 31 ust. 2** – p. 8.10.2013, SK 15/13 (poz. 109)
- art. 32** – p. 24.09.2013, P 5/13 (poz. 105)
- art. 32 ust. 1 pkt 4** – p. 9.09.2013, P 21/13 (poz. 103), p. 24.09.2013, P 5/13 (poz. 105)
- art. 36** – p. 24.09.2013, SK 39/12 (poz. 107), p. 25.09.2013, SK 44/12 (poz. 108), p. 29.10.2013, SK 64/12 (poz. 115)
- art. 39 ust. 1 pkt 1** – w. 2.10.2013, SK 10/13 (poz. 96), w. 8.10.2013, SK 40/12 (poz. 97), w. 8.10.2013, K 30/11 (poz. 98), w. 15.10.2013, P 26/11 (poz. 99), w. 22.10.2013, SK 14/13 (poz. 100), w. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 101), w. 29.10.2013, U 7/12 (poz. 102), p. 9.09.2013, P 21/13 (poz. 103), p. 24.09.2013, P 3/13 (poz. 104), p. 24.09.2013, P 5/13 (poz. 105), p. 24.09.2013, P 8/13 (poz. 106), p. 24.09.2013, SK 39/12 (poz. 107), p. 25.09.2013, SK 44/12 (poz. 108), p. 23.10.2013, SK 23/13 (poz. 114), p. 29.10.2013, SK 64/12 (poz. 115), p. 29.10.2013, P 34/12 (poz. 117), p. 29.10.2013, P 48/12 (poz. 118), p. 30.10.2013, P 30/12 (poz. 119)
- art. 39 ust. 1 pkt 2** – p. 8.10.2013, SK 15/13 (poz. 109)
- art. 39 ust. 1 pkt 3** – w. 2.10.2013, SK 10/13 (poz. 96), w. 8.10.2013, SK 40/12 (poz. 97), p. 8.10.2013, U 1/13 (poz. 110), p. 29.10.2013, P 55/11 (poz. 116)
- art. 39 ust. 3** – w. 2.10.2013, SK 10/13 (poz. 96), w. 22.10.2013, SK 14/13 (poz. 100)
- art. 46-48** – w. 8.10.2013, SK 40/12 (poz. 97), w. 22.10.2013, SK 14/13 (poz. 100), p. 23.10.2013, SK 23/13 (poz. 114), p. 29.10.2013, SK 64/12 (poz. 115)

art. 47 ust. 1 pkt 2 – w. 2.10.2013, SK 10/13 (poz. 96), w. 22.10.2013, SK 14/13 (poz. 100), p. 24.09.2013, SK 39/12 (poz. 107)

art. 49 – p. 24.09.2013, SK 39/12 (poz. 107), p. 25.09.2013, SK 44/12 (poz. 108)

art. 50 ust. 1 – p. 22.10.2013, SK 59/13 (poz. 113)

art. 59 ust. 2 – w. 2.10.2013, SK 10/13 (poz. 96)

art. 66 – p. 24.09.2013, SK 39/12 (poz. 107)

III

INNE AKTY NORMATYWNE

USTAWA z dnia 23 kwietnia 1964 r. – **Kodeks cywilny** (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.):

art. 991 § 1 i 2 – p. 9.09.2013, P 21/13 (poz. 103)

USTAWA z dnia 17 listopada 1964 r. – **Kodeks postępowania cywilnego** (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.):

art. 13 § 2 – w. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 101), p. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 111), p. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 112)

art. 87¹ § 1 – w. 22.10.2013, SK 14/13 (poz. 100)

art. 117 § 1-3 – w. 8.10.2013, K 30/11 (poz. 98)

art. 117³ – w. 22.10.2013, SK 14/13 (poz. 100)

art. 118 – w. 22.10.2013, SK 14/13 (poz. 100)

art. 244 § 1 – p. 24.09.2013, P 3/13 (poz. 104)

art. 252 – p. 24.09.2013, P 3/13 (poz. 104)

art. 327 § 2 – p. 24.09.2013, P 5/13 (poz. 105)

art. 328 § 1 – p. 24.09.2013, P 5/13 (poz. 105)

art. 328 § 2 – w. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 101)

art. 357 § 2 – w. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 101), p. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 111), p. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 112)

art. 361 – w. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 101)

art. 387 – p. 24.09.2013, P 5/13 (poz. 105)

art. 394 § 1 – w. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 101), p. 24.09.2013, P 5/13 (poz. 105)

art. 394¹ § 1 pkt 2 – w. 22.10.2013, SK 14/13 (poz. 100)

art. 394² § 1 – w. 22.10.2013, SK 14/13 (poz. 100)

art. 477¹⁴ § 2 – p. 29.10.2013, P 55/11 (poz. 116)

art. 740 § 1 i 2 – w. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 101)

art. 766 – w. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 101)

art. 767 § 1 – w. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 101)

art. 767⁴ § 1 – w. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 101)

art. 115¹¹ § 3 – w. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 101)

USTAWA z dnia 17 czerwca 1966 r. o **postępowaniu egzekucyjnym w administracji** (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015, ze zm.):

art. 154 § 4 – w. 8.10.2013, SK 40/12 (poz. 97)

art. 166 – w. 8.10.2013, SK 40/12 (poz. 97)

USTAWA z dnia 26 maja 1982 r. – **Prawo o adwokaturze** (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.):

art. 21 ust. 3 – w. 22.10.2013, SK 14/13 (poz. 100)

USTAWA z dnia 6 lipca 1982 r. o **księgach wieczystych i hipotece** (Dz. U. z 2013 r. poz. 707, ze zm.):

ogólnie – w. 8.10.2013, SK 40/12 (poz. 97)

USTAWA z dnia 17 maja 1989 r. o **stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej** (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.):

art. 55 ust. 7 – p. 24.09.2013, SK 39/12 (poz. 107)

USTAWA z dnia 8 marca 1990 r. **o samorządzie gminnym** (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.):

art. 11a – w. 26.09.2013, K 22/12 (poz. 95)

art. 18 – w. 26.09.2013, K 22/12 (poz. 95)

USTAWA z dnia 6 kwietnia 1990 r. **o Policji** (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, ze zm.):

art. 15 ust. 1 pkt 5 – w. 29.10.2013, U 7/12 (poz. 102)

USTAWA z dnia 12 października 1990 r. **o Straży Granicznej** (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, ze zm.):

art. 11 ust. 1 pkt 2 – w. 29.10.2013, U 7/12 (poz. 102)

USTAWA z dnia 20 grudnia 1990 r. **o ubezpieczeniu społecznym rolników** (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, ze zm.):

art. 5a – p. 29.10.2013, SK 64/12 (poz. 115)

art. 10 ust. 1 – p. 29.10.2013, SK 64/12 (poz. 115)

art. 15 ust. 1 – p. 29.10.2013, P 55/11 (poz. 116)

art. 17 ust. 2 – p. 29.10.2013, SK 64/12 (poz. 115)

USTAWA z dnia 21 grudnia 1990 r. **o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych** (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767, ze zm.):

art. 46 ust. 1 pkt 3 i 4 – w. 2.10.2013, SK 10/13 (poz. 96)

art. 46 ust. 2 – w. 2.10.2013, SK 10/13 (poz. 96)

USTAWA z dnia 26 lipca 1991 r. **o podatku dochodowym od osób fizycznych** (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.):

art. 26 ust. 1 pkt 9 lit. b – p. 24.09.2013, SK 39/12 (poz. 107)

USTAWA z dnia 12 stycznia 1991 r. **o podatkach i opłatach lokalnych** (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, ze zm.):

art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d – w. 26.09.2013, K 22/12 (poz. 95)

art. 20 – w. 26.09.2013, K 22/12 (poz. 95)

USTAWA z dnia 7 września 1991 r. **o systemie oświaty** (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.):

art. 22 ust. 2 pkt 4 – w. 24.09.2013, K 35/12 (poz. 94)

art. 32a ust. 4 – w. 24.09.2013, K 35/12 (poz. 94)

art. 190 ust. 3 i 4 – w. 24.09.2013, K 35/12 (poz. 94)

USTAWA z dnia 15 lutego 1992 r. **o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania** (Dz. U. Nr 21, poz. 86, ze zm.):

art. 17 ust. 1 pkt 34 – p. 8.10.2013, SK 15/13 (poz. 109)

USTAWA z dnia 20 października 1994 r. **o specjalnych strefach ekonomicznych** (Dz. U. Nr 123, poz. 600, ze zm.):

art. 4 ust. 1 i 4 – p. 8.10.2013, SK 15/13 (poz. 109)

art. 12 – p. 8.10.2013, SK 15/13 (poz. 109)

art. 16 ust. 1 i 2 – p. 8.10.2013, SK 15/13 (poz. 109)

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks karny** (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.):

art. 75 § 1a – p. 29.10.2013, P 34/12 (poz. 117)

art. 178a § 1 – p. 29.10.2013, P 34/12 (poz. 117)

art. 190 § 1 – p. 29.10.2013, P 34/12 (poz. 117)

art. 233 § 1 – p. 30.10.2013, P 30/12 (poz. 119)

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks postępowania karnego** (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.):

art. 17 § 1 pkt 2 – p. 30.10.2013, P 30/12 (poz. 119)

art. 71 § 3 – w. 8.10.2013, K 30/11 (poz. 98)

art. 74 § 1 – p. 30.10.2013, P 30/12 (poz. 119)
art. 78 § 1 i 2 – w. 8.10.2013, K 30/11 (poz. 98)
art. 81 § 1 – w. 8.10.2013, K 30/11 (poz. 98)
art. 165 – w. 8.10.2013, K 30/11 (poz. 98)
art. 183 § 1 – p. 30.10.2013, P 30/12 (poz. 119)
art. 429 § 1 – w. 8.10.2013, K 30/11 (poz. 98)
art. 430 – w. 8.10.2013, K 30/11 (poz. 98)
art. 626 § 3 – w. 8.10.2013, K 30/11 (poz. 98)

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks karny wykonawczy** (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.):
art. 116 § 2-4 – w. 29.10.2013, U 7/12 (poz. 102)

USTAWA z dnia 29 sierpnia 1997 r. – **Prawo bankowe** (Dz. U. z 2012 r. poz. 1376, ze zm.):
art. 95 ust. 1 – p. 24.09.2013, P 3/13 (poz. 104)

USTAWA z dnia 29 sierpnia 1997 r. – **Ordynacja podatkowa** (Dz. U. Nr 137, poz. 926, ze zm.):
dział III – w. 15.10.2013, P 26/11 (poz. 99)
art. 33-46 – w. 8.10.2013, SK 40/12 (poz. 97)
art. 33 § 1 i 2 – w. 8.10.2013, SK 40/12 (poz. 97), p. 23.10.2013, SK 23/13 (poz. 114)
art. 59 § 1 – w. 15.10.2013, P 26/11 (poz. 99)
art. 70 § 6 – w. 8.10.2013, SK 40/12 (poz. 97), p. 23.10.2013, SK 23/13 (poz. 114)
art. 240 § 1 pkt 8 – w. 8.10.2013, SK 40/12 (poz. 97)

USTAWA z dnia 29 sierpnia 1997 r. **o komornikach sądowych i egzekucji** (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376 ze zm.):
art. 23 – w. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 101)

USTAWA z dnia 27 kwietnia 2001 r. **o odpadach** (Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251, ze zm.):
art. 14 – w. 15.10.2013, P 26/11 (poz. 99)
art. 79c ust. 3 – w. 15.10.2013, P 26/11 (poz. 99)
art. 79d ust. 3 i 5 – w. 15.10.2013, P 26/11 (poz. 99)

USTAWA z dnia 27 kwietnia 2001 r. – **Prawo ochrony środowiska** (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.):
art. 401 ust. 7 pkt 11a – w. 15.10.2013, P 26/11 (poz. 99)
art. 402 ust. 12 – w. 15.10.2013, P 26/11 (poz. 99)

USTAWA z dnia 27 lipca 2001 r. – **Prawo o ustroju sądów powszechnych** (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.):
art. 41 § 1 – p. 8.10.2013, U 1/13 (poz. 110)
art. 91 § 1c – p. 24.09.2013, P 8/13 (poz. 106), p. 29.10.2013, P 48/12 (poz. 118)

USTAWA z dnia 24 sierpnia 2001 r. – **Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia** (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.):
art. 4 – p. 30.10.2013, P 30/12 (poz. 119)
art. 6 – p. 30.10.2013, P 30/12 (poz. 119)
art. 20 § 3 – p. 30.10.2013, P 30/12 (poz. 119)

USTAWA z dnia 30 sierpnia 2002 r. – **Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi** (Dz. U. z 2012 r., poz. 270, ze zm.):
art. 246 § 1 – w. 8.10.2013, K 30/11 (poz. 98)
art. 254 § 1 – w. 8.10.2013, K 30/11 (poz. 98)
art. 259 § 1 – w. 8.10.2013, K 30/11 (poz. 98)

USTAWA z dnia 13 czerwca 2003 r. **o cudzoziemcach** (Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573, ze zm.):
art. 123 ust. 1 – w. 29.10.2013, U 7/12 (poz. 102)

USTAWA z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 137, poz. 1304):

ogólnie – w. 24.09.2013, K 35/12 (poz. 94)

USTAWA z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.):

art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a – w. 26.09.2013, K 22/12 (poz. 95)

USTAWA z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 172, poz. 1804):

ogólnie – w. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 101)

USTAWA z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 651, ze zm.):

art. 46-49 – w. 26.09.2013, K 22/12 (poz. 95)

USTAWA z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012 r. poz. 124, ze zm.):

art. 70 ust. 1 – p. 22.10.2013, SK 59/13 (poz. 113)

USTAWA z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. Nr 165, poz. 1171):

art. 4 ust. 1 – p. 30.10.2013, P 30/12 (poz. 119)

USTAWA z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 225, poz. 1461):

ogólnie – w. 26.09.2013, K 22/12 (poz. 95)

USTAWA z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.):

art. 247 § 1 pkt 5 – p. 25.09.2013, SK 44/12 (poz. 108)

art. 247 § 3 – p. 25.09.2013, SK 44/12 (poz. 108)

USTAWA z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654, ze zm.):

art. 133 – w. 26.09.2013, K 22/12 (poz. 95)

USTAWA z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 138, poz. 806):

art. 1 pkt 2 – w. 22.10.2013, SK 14/13 (poz. 100)

USTAWA z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpadach (Dz. U. Nr 138, poz. 809):

ogólnie – w. 15.10.2013, P 26/11 (poz. 99)

USTAWA z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1381):

art. 1 pkt 40 – w. 22.10.2013, SK 14/13 (poz. 100)

USTAWA z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707):

art. 22 – p. 24.09.2013, P 8/13 (poz. 106), p. 29.10.2013, P 48/12 (poz. 118)

USTAWA z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21):

ogólnie – w. 15.10.2013, P 26/11 (poz. 99)

art. 1 – w. 15.10.2013, P 26/11 (poz. 99)

art. 234 – w. 15.10.2013, P 26/11 (poz. 99)

USTAWA z dnia 19 kwietnia 2013 r. **o zmianie ustawy o izbach lekarskich oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. poz. 779):

ogólnie – w. 2.10.2013, SK 10/13 (poz. 96)

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, ze zm.):

art. 6 – w. 15.10.2013, P 26/11 (poz. 99), w. 22.10.2013, SK 14/11 (poz. 101)

EUROPEJSKA **Karta Samorządu Lokalnego**, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607):

art. 9 ust. 1, 2 i 3 – w. 26.09.2013, K 22/12 (poz. 95)

art. 12 ust. 1 tiret 7 – w. 26.09.2013, K 22/12 (poz. 95)

ROZPORZĄDZENIE Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – **Kodeks postępowania cywilnego** (Dz. U. z 1932 r. Nr 112, poz. 934, ze zm.):

art. 350 – p. 24.09.2013, P 5/13 (poz. 105)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2006 r. **w sprawie pomorskiej specjalnej strefy ekonomicznej** (Dz. U. Nr 228, poz. 1667, ze zm.):

§ 5 ust. 2a – p. 8.10.2013, SK 15/13 (poz. 109)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2007 r. **zmieniające rozporządzenie w sprawie pomorskiej specjalnej strefy ekonomicznej** (Dz. U. Nr 211, poz. 1545):

§ 1 pkt 2 – p. 8.10.2013, SK 15/13 (poz. 109)

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. Nr 163, poz. 1348, ze zm.):

§ 13 ust. 4 pkt 2 – w. 22.10.2013, SK 14/13 (poz. 100)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 2004 r. **w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki i areszty w celu wydalenia oraz regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia** (Dz. U. Nr 190, poz. 1953):

§ 11 ust. 1 i 2 załącznika – Regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia – w. 29.10.2013, U 7/12 (poz. 102)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. **w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych** (Dz. U. Nr 199, poz. 2046, ze zm.):

ogólnie – w. 24.09.2013, K 35/12 (poz. 94)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 września 2006 r. **zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych** (Dz. U. Nr 164, poz. 1154):

ogólnie – w. 24.09.2013, K 35/12 (poz. 94)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Kultury z dnia 29 września 2004 r. **w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w publicznych szkołach i placówkach artystycznych** (Dz. U. Nr 214, poz. 2179, ze zm.):

ogólnie – w. 24.09.2013, K 35/12 (poz. 94)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin **urzędowania sądów powszechnych** (Dz. U. Nr 38, poz. 249, ze zm.):

§ 106 ust. 1 – p. 8.10.2013, U 1/13 (poz. 110)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. **w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych** (Dz. U. Nr 83, poz. 562, ze zm.):

ogólnie – w. 24.09.2013, K 35/12 (poz. 94)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 8 kwietnia 2008 r. **w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w publicznych szkołach i placówkach artystycznych** (Dz. U. Nr 65, poz. 400, ze zm.):

ogólnie – w. 24.09.2013, K 35/12 (poz. 94)

*Opracowanie:
Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego*

SKOROWIDZ RZECZOWY

Administracyjne prawo:

- kara administracyjna:
 - charakter i rola sankcji administracyjnej: w. 15.10.2013, sygn. P 26/11, poz. 99
 - proporcjonalność: w. 15.10.2013, sygn. P 26/11, poz. 99

Cudzoziemcy:

- wydalenie:
 - pobyt w areszcie lub ośrodku strzeżonym: w. 29.01.2013, sygn. U 7/12, poz. 102

Cywilne postępowanie:

- egzekucyjne postępowanie:
 - zażalenie na postanowienie sądu: w. 22.10.2013, sygn. SK 14/11, poz. 101
- koszty sądowe a koszty pomocy prawnej udzielonej z urzędu: w. 22.10.2013, sygn. SK 14/13, poz. 100
- zażalenie „poziome”: w. 22.10.2013, sygn. SK 14/13, poz. 100

Decentralizacji władzy publicznej zasada (art. 15 Konstytucji): w. 26.09.2013, sygn. K 22/12, poz. 95

Domniemania niewinności zasada:

- ścisły związek z postępowaniem karnym: w. 15.10.2013, sygn. P 26/11, poz. 99

Dwuinstancyjności zasada (art. 78 Konstytucji):

- dopuszczalność ograniczeń: w. 22.10.2013, sygn. SK 14/13, poz. 100

Dyscyplinarna odpowiedzialność:

- osoby wykonującej zawód reglamentowany:
 - weterynarze: w. 2.10.2013, sygn. SK 10/13, poz. 96

Karne postępowanie:

- odpowiedzialność karna – autonomiczne pojęcie konstytucyjne:
 - odpowiedzialność za własny czyn (art. 42 ust. 1 Konstytucji): w. 15.10.2013, sygn. P 26/11, poz. 99
- prawo do obrony:
 - prawo do obrońcy z urzędu (zob. Prawo do obrony/ obrońca z urzędu)

Komornicy:

- skarga na czynności komornika: w. 22.10.2013, sygn. SK 14/11, poz. 101
 - uzasadnienie postanowienia o rozpoznaniu: w. 22.10.2013, sygn. SK 14/11, poz. 101

Międzynarodowe prawo:

- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego: w. 26.09.2013, sygn. K 22/12, poz. 95

Międzynarodowe umowy:

- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności:
 - art. 6 ust. 1 zd. 1 – prawo do sądu: w. 15.10.2013, sygn. P 26/11, poz. 99

Nauczyciele:

- system oświaty: w. 24.09.2013, sygn. K 35/12, poz. 94
 - zadania: w. 24.09.2013, sygn. K 35/12, poz. 94

Nietykalność i wolność osobista:

- dopuszczalność ograniczeń: w. 29.01.2013, sygn. U 7/12, poz. 102
 - wymaganie ustawowego określenia zasad i trybu ograniczeń: w. 29.01.2013, sygn. U 7/12, poz. 102
- nietykalność osobista:
 - kontrola osobista: w. 29.01.2013, sygn. U 7/12, poz. 102

Określoności przepisów prawnych zasada:

- niedookreślone (nieostre) zwroty (klauzule generalne): w. 8.10.2013, sygn. SK 40/12, poz. 97

Podatek:

- zaległość podatkowa:
 - zabezpieczenie: w. 8.10.2013, sygn. SK 40/12, poz. 97

Podatkowe postępowanie:

- zobowiązanie podatkowe:
 - przedawnienie zobowiązań podatkowych: w. 8.10.2013, sygn. SK 40/12, poz. 97

Podatkowe prawo:

- podatek od nieruchomości:
 - ulgi i stawki preferencyjne: w. 26.09.2013, sygn. K 22/12, poz. 95
- zasada władztwa podatkowego państwa: w. 8.10.2013, sygn. SK 40/12, poz. 97; p. 24.09.2013, sygn. SK 39/12, poz. 107

Ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych obowiązek (art. 84 Konstytucji):

- istota: w. 8.10.2013, sygn. SK 40/12, poz. 97

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym:

- obowiązek postawienia zarzutu niekonstytucyjności i uzasadnienia go: p. 24.09.2013, sygn. P 5/13, poz. 105
- odroczenie utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego: w. 29.01.2013, sygn. U 7/12, poz. 102
- postanowienie tymczasowe: p. 22.10.2013, sygn. SK 59/13, poz. 113
 - prewencyjny charakter postanowienia tymczasowego: p. 22.10.2013, sygn. SK 59/13, poz. 113
- skutki orzeczeń: w. 8.10.2013, sygn. SK 40/12, poz. 97; w. 22.10.2013, sygn. SK 14/13, poz. 100
- umorzenie postępowania:
 - ze względu na utratę mocy obowiązującej przez zakwestionowaną regulację: p. 29.10.2013, sygn. P 55/11, poz. 116
- wyrok zakresowy: w. 8.10.2013, sygn. SK 40/12, poz. 97; w. 8.10.2013, sygn. K 30/11, poz. 98
- zasada *ne bis in idem* i *res iudicata* jako ujemne przesłanki procesowe:
 - a dopuszczalność ponownego badania znaczenia przepisu nadanego mu w drodze trwałej, powszechnej i jednolitej wykładni: p. 24.09.2013, sygn. SK 39/12, poz. 107
 - zasada *ne bis in idem*: p. 24.09.2013, sygn. P 8/13, poz. 106; p. 29.10.2013, sygn. P 48/12, poz. 118
- zdanie odrębne: p. 29.10.2013, sygn. SK 64/12, poz. 115
- związane argumentacją i zasada *falsa demonstratio non nocet*: w. 22.10.2013, sygn. SK 14/13, poz. 100

Prawo do nauki (art. 70 Konstytucji):

- istota: w. 24.09.2013, sygn. K 35/12, poz. 94

Prawo do obrony:

- obrońca z urzędu:
 - istota działań obrońcy: w. 8.10.2013, sygn. K 30/11, poz. 98; w. 22.10.2013, sygn. SK 14/13, poz. 100
 - ustanowienie: w. 8.10.2013, sygn. K 30/11, poz. 98

Prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji):

- a postępowania dyscyplinarne: w. 2.10.2013, sygn. SK 10/13, poz. 96
- a prawo do obrońcy z urzędu (zob. Prawo do obrońcy/obrońca z urzędu)
- dopuszczalność ograniczenia: w. 22.10.2013, sygn. SK 14/13, poz. 100; w. 22.10.2013, sygn. SK 14/11, poz. 101
- organiczna więź między postanowieniami art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji: w. 22.10.2013, sygn. SK 14/13, poz. 100
- pojęcie sprawy: w. 8.10.2013, sygn. K 30/11, poz. 98
- prawo do sprawiedliwej i rzetelnej procedury sądowej (sprawiedliwość proceduralna): w. 22.10.2013, sygn. SK 14/13, poz. 100

- a prawo do uzasadnienia rozstrzygnięcia sądu: w. 22.10.2013, sygn. SK 14/11, poz. 101; p. 24.09.2013, sygn. P 5/13, poz. 105
- treść: w. 8.10.2013, sygn. K 30/11, poz. 98

Prokuratura:

- status prawny prokuratora:
 - stan spoczynku: p. 25.09.2013, sygn. SK 44/12, poz. 108

Przywoitej legislacji zasady:

- wymaganie dostatecznej określoności przepisów: w. 8.10.2013, sygn. SK 40/12, poz. 97

Pytanie prawne:

- przesłanki dopuszczalności:
 - związek między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sądowym w konkretnej sprawie (przesłanka funkcjonalna): p. 24.09.2013, sygn. P 3/13, poz. 104; p. 29.10.2013, sygn. P 34/12, poz. 117; p. 30.10.2013, sygn. P 30/12, poz. 119

Rozporządzenie:

- rozdział materii między ustawę a rozporządzenie: w. 24.09.2013, sygn. K 35/12, poz. 94
- utrata mocy obowiązującej jako skutek derogacji przepisu upoważniającego: w. 24.09.2013, sygn. K 35/12, poz. 94
- wykonawczy charakter: w. 24.09.2013, sygn. K 35/12, poz. 94

Równości zasada (art. 32 ust. 1 Konstytucji):

- a różnice pomiędzy zasadami funkcjonowania zawodów zaufania publicznego: w. 2.10.2013, sygn. SK 10/13, poz. 96

Rzecznik Praw Obywatelskich:

- zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym
 - dopuszczalność doprecyzowania wniosku przez RPO: w. 22.10.2013, sygn. SK 14/11, poz. 101

Samorząd terytorialny:

- gospodarka odpadami: w. 15.10.2013, sygn. P 26/11, poz. 99
- nakaz zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego „odpowiedniego” udziału w dochodach publicznych (art. 167 ust. 1 Konstytucji): w. 26.09.2013, sygn. K 22/12, poz. 95
- samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 2 Konstytucji): w. 26.09.2013, sygn. K 22/12, poz. 95
 - dopuszczalność ograniczeń: w. 26.09.2013, sygn. K 22/12, poz. 95

- zadania własne gminy – dodatkowe zadania gmin uzdrowiskowych: w. 26.09.2013, sygn. K 22/12, poz. 95

Sejm RP:

- status posła:
 - zakaz łączenia mandatu poselskiego: p. 25.09.2013, sygn. SK 44/12, poz. 108

Skarga konstytucyjna:

- niedopuszczalność uczynienia samoistną podstawą skargi konstytucyjnej
 - art. 2 Konstytucji, chyba że skarżący wskaże wynikające z tego przepisu prawo podmiotowe niemające źródła w innych normach konstytucyjnych: w. 2.10.2013, sygn. SK 10/13, poz. 96; p. 24.09.2013, sygn. SK 39/12, poz. 107
 - art. 21 ust. 1 Konstytucji: p. 24.09.2013, sygn. SK 39/12, poz. 107
 - art. 25 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji: p. 24.09.2013, sygn. SK 39/12, poz. 107
 - art. 32 Konstytucji: p. 24.09.2013, sygn. SK 39/12, poz. 107
 - art. 217 Konstytucji: p. 24.09.2013, sygn. SK 39/12, poz. 107
- wymóg uczynienia przedmiotem skargi przepisu, który był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego: w. 8.10.2013, sygn. SK 40/12, poz. 97

Trybunał Konstytucyjny:

- brak kompetencji do kontroli:
 - poziomej (horyzontalnej) zgodności norm: w. 22.10.2013, sygn. SK 14/13, poz. 100

Ubezpieczenia

- społeczne rolników:
 - jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy rolniczej: p. 29.10.2013, sygn. SK 64/12, poz. 115

Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego

- pojęcie „spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy” (ograniczona zdolność wnioskowa): w. 26.09.2013, sygn. K 22/12, poz. 95

Zaskarżalności rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji zasada (art. 78 Konstytucji)

- przesłanki dopuszczalności ograniczeń: w. 8.10.2013, sygn. K 30/11, poz. 98.

*Opracowanie: Marcin Zieliński
Redakcja: Kamil Zaradkiewicz
Zespół Orzecznictwa i Studiów*

Wydawca: Biuro Trybunału Konstytucyjnego
Przygotowanie i opracowanie: Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego

Drukowano z polecenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego
Druk: www.pracowniacc.pl
Nakład: 200 egz.

ISSN 1428-6521